


CAI  
YCD  
-78R23







Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39201409040143>





CA1  
Yc2  
- 78R23



# retirement age







FORWARDED

The Background Paper represents a compilation of various materials on health and welfare issues relating to retirement age, policy prepared by officials in all branches of the Department of National Health and Welfare, and coordinated by the Office of the Special Advisor on Policy Development. It proved helpful to the members of the Minister's Board to give the Board's Committee on Retirement Age Policies, and was presented by the Minister's Secretary, Mr. J. G. Macdonald, Minister of National Health and Welfare, to the members of the Senate Committee on December 14, 1978 during its first meeting. Most of the work on this paper was done by the Special Advisor on Policy Development.

## RETIREMENT AGE

Background Paper to the Brief  
presented to the Special Senate  
Committee on Retirement Age  
Policies by the Minister of National  
Health and Welfare

December 14, 1978

*John F. Gosselin*  
Special Advisor  
Policy Development

Published by Authority of the  
Minister of National Health and Welfare

Revised  
April, 1979

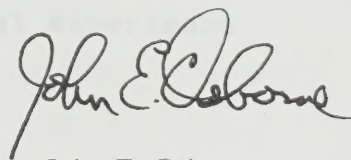






## FOREWORD

This Background Paper represents a compilation of various memoranda on health and welfare issues related to retirement age policy prepared by officers in all branches of the Department of National Health and Welfare, and coordinated by the Office of the Special Adviser on Policy Development. It proved helpful in the preparation of the Minister's Brief to the Senate Committee on Retirement Age Policies, and was presented by the Honourable Monique Bégin, Minister of National Health and Welfare, to the members of the Senate Committee during their December 14, 1978 meeting for their further study. Most of the work of coordinating and condensing the memoranda for presentation in this form was done by Catherine Goodman from the Office of the Special Adviser.



John E. Osborne  
Special Adviser  
Policy Development





Brief to the Senate Committee on

Retirement Age Policies

Background Paper

Table of Contents

<u>Section</u>	<u>Page</u>
I     Concept	1
II    Constraints on Change	5
A   Economic Problems	5
-   inflation	5
-   unemployment	7
-   the fiscal situation	9
-   income redistribution	11
B   Social and Political Factors	12
-   jurisdictional issues:	
federal and provincial roles	12
-   some demographic considerations	14
III   Factors Limiting Flexibility in Individual Retirement Decisions	22
A   Income during retirement	24
B   Labour market and employment conditions	39
C   Health factors	53
D   Anticipated lifestyle	64
IV    Retirement Policies Abroad	69
A   Summary of international experience	69
B   France	75
C   Sweden	79
D   United States	84
V     Current Arrangements in Canada	90
A   Income protection	90
B   Occupational health services	124
C   Social services	130
D   Pre-retirement education	133
VI    Options	139
A   Retirement income	139
B   Employment conditions	142
C   Health	143
D   Lifestyle	145





BRIEF TO THE SENATE COMMITTEE ON  
RETIREMENT AGE POLICIES

BACKGROUND PAPER

I CONCEPT:

When people reach retirement age, they cease to work for pay. That is what "retirement age" means to most people - the age at which they cease full-time work for pay. But, if they have any say in the matter at all, they will not want to cease working for pay before they have become eligible for a pension of some sort that will replace their pay cheque, at least in part. Such eligibility, for either a publicly provided old age pension or a privately financed retirement pension, is not acquired until they have reached "pensionable age".

Retirement age, then, is the age at which one ceases to work for pay. Pensionable age is the age at which one becomes eligible for retirement pension. For many people, these two concepts are the same, because they cannot think of retiring until their pensions become payable. Furthermore, many employers have chosen the pensionable age under their employees' pension scheme as the normal retirement age for workers in that establishment. Collective bargaining agreements have included provisions for a mandatory retirement age, beyond which employees are not expected to work. Even where there is no pension scheme for employees, an employer may require employees to retire at the age when the Canada Pension Plan retirement pension becomes payable.

In Canada, age 65 has become the generally accepted age of retirement, since this is the pensionable age under most private pension plans, although there are some that provide full retirement pensions at an earlier age. Age 65 is also the eligible age for benefits under the public plans - the Canada (and Quebec) Pension Plans, and the Old Age Security program.

In recent years, people have begun to question whether age 65 is the most appropriate age for retirement. Such questions may arise from specific circumstances like an individual's health or desire to pursue other interests, or the nature of the job itself, or they may be related to more general questions like the recent high unemployment levels, or concern over future demographic trends. As a result some advocates have begun to urge the adoption of what they call a "more flexible" retirement age policy.

This could mean flexibility in establishing the retirement age, the pensionable age, or both. In the United States, as of January 1, 1979 it became illegal for employers to discriminate against employees under the age of 70 in hiring, job retention, compensation, etc. on the basis of age; in effect, mandatory retirement age cannot be lower than 70. A form of flexibility has thus been introduced for those employees who may wish to work between 65 and 70. Although a few years ago some people were advocating a lower mandatory retirement age than 65 as a solution to the unemployment problem, there seems to be less support for that view today. In respect of the



retirement age, "flexibility" seems to mean flexibility upward - above age 65. Presumably this would be achieved by amending anti-discrimination laws and changing collective bargaining agreements to provide for employment to 70 for those who want it.

With regard to pensionable age, flexibility would probably mean flexibility downward - below age 65. If it were possible to draw a pension before age 65, some people might choose to retire earlier than would otherwise be possible. Some private pensions are now payable in full before age 65, and others are payable on an "actuarially - reduced" basis. Some have introduced flexibility by making full pensions payable after age 55 to any employee with 30 or 35 years of contributions. It seems unlikely that flexibility of this type could be introduced into the public pension programs, since even a fully-income-tested old age pension before age 65 would entail large additional public expenditures.

Theoretically, workers now have freedom to choose to retire at any age up to 65. But this is rather meaningless for those who must rely on pensions to provide their income in retirement. There are other factors, too, that limit people's flexibility in choosing when to retire. Even though they might prefer to work to age 65 and beyond, they must consider their own health and physical condition, and the kinds of jobs that are available for workers in their sixties. In some countries gradual retirement programs have been adopted to provide workers with a mixture of part-time work and partial pensions.

In the text that follows, a number of the constraints operating against any change in the flexibility of retirement age policy in the current context are considered, as are those factors serving to limit flexibility in individual retirement decisions. This is followed by an examination of retirement age policies in certain foreign countries, with emphasis on France, Sweden and United States, a review of current arrangements in Canada, and a listing of various options that might be pursued to bring about policy changes.



## II. CONSTRAINTS ON CHANGE

From the point of view of individual freedom it is no doubt desirable to introduce more flexibility into determination of the appropriate retirement age or pensionable age for Canadian workers. However such a policy should only be pursued after careful consideration of the current economic and social context in Canada. Since retirement is the termination of full time employment, and employment is the mainspring of economic activity, any change in retirement policy will have an impact on employment levels and economic activity in general.

### A. Economic Problems

Unemployment and inflation are the two major economic problems confronting Canadians today. Retirement age policies must be considered in the light of their impact on these issues. As well, both unemployment and inflation have an impact on retirement from the individual's point of view - the former because of its detrimental effects on older workers, and the latter because of its effects on fixed retirement pensions. And finally, any changes proposed in retirement age policies must be studied in the light of the government's existing commitment to mitigate inequities in the current distribution of incomes for all age groups.

#### Inflation

Inflation is currently running at an average annual rate of nine per cent, as can be seen from Table II.A.1.

Table II.A.1.

Annual Inflation Rates

1969 to 1978

<u>Year</u>	Rate of Increase in Consumer Price Index
	-per cent-
1969	4.6
1970	3.3
1971	2.9
1972	4.8
1973	7.5
1974	10.9
1975	10.8
1976	7.5
1977	8.0
1978	9.0

---

SOURCE: Statistics Canada, Consumer Price Index, (monthly publication 62-001)

After the introduction of the Anti-Inflation Board in 1975, inflation was slowed down during 1976. However, it re-accelerated in 1977 due to the devalued Canadian dollar which increased the price of imports, and poor weather conditions which damaged crops and caused food prices to increase sharply.<sup>(1)</sup> There will be continued upward pressure on price levels in the near future with the forthcoming oil price increases, the recent successive bank rate increases which have jacked up interest

---

(1) See Economic Council of Canada, Fifteenth Annual Review, Ottawa, 1978.

rates, and the disbanding of the Anti-Inflation Board, which may lead to pressure for a "catch-up" in prices and wages that have been restrained over the past three years.

Continued inflation will place further pressure on the federal government to restrain expenditures. As well it will increase pressure to have private as well as public pensions fully indexed to increases in the cost of living.

### Unemployment

At present, unemployment in Canada is at an exceptionally high level. Some 850 thousand persons are now out of work, which represents an average for the whole of Canada of about 8.5 per cent of the labour force on a seasonally adjusted basis. This is the highest rate of unemployment since the 1930's. The Canadian economy has simply not been growing fast enough to generate sufficient new jobs for the swelling numbers entering the labour force. Table II.A.2 gives the average seasonally adjusted rate of unemployment for the years 1966 through 1977 and the rate for the first ten months of 1978.

Table II.A.2  
Unemployment Rates  
(1966-1978)

<u>Year</u>	<u>Unemployment Rate</u>
1966	3.4
1967	3.8
1968	4.5
1969	4.4
1970	5.7
1971	6.2
1972	6.2
1973	5.6
1974	5.3
1975	6.9
1976	7.1
1977	8.1
1978	8.4

---

SOURCE: Statistics Canada, Labour Force Survey.



There is a belief that any policy which encourages earlier retirement will ease the unemployment situation but this falls short on examination. There is no evidence to indicate that earlier retirement will make way for hiring the currently unemployed younger workers. There is the problem of matching the skills and experience of the unemployed with the requirements of the jobs vacated by early retirement. Furthermore, with rapid technological change being encouraged in most industries, employers may automate and render redundant the jobs vacated by earlier retirement. Certainly, some jobs are freed by earlier retirement and in consequence younger unemployed workers are put to work. To determine the full effect of earlier retirement on job availability would require a thorough labour market analysis.

With 8.5 per cent of the labour force currently unemployed and our poor productivity performance in recent years, the economy is operating much below its potential. Real economic growth on a per capita basis in 1977 amounted to about 1.3 per cent. Unless real economic growth picks up considerably, Canada will not be able to afford to satisfy new and expanding needs.

Increasing flexibility in retirement age policies means, in effect, making pensions available at ages earlier than 65 on the one hand, so that people in fact have an effective option for earlier retirement. On the other hand, increased flexibility also means making provision so that people can work beyond age 65 if they wish to. The current high levels of

unemployment and consequent slow economic growth raises some question about the capability of the economy to make pensions generally available at ages much below 65. Not only would costs be higher with earlier retirement but there would be a further loss of productive wealth to compound the matter.

#### The fiscal situation

Similarly the current fiscal climate must be borne in mind if any retirement age proposals entail increased government expenditure. Table II.A.3 indicates that federal government expenditures have quadrupled over the past decade, with expenditures exceeding revenues by over ten billion dollars by 1978. Expenditures on the Old Age Security program<sup>(1)</sup> alone now amount to over five billion dollars and account for some ten per cent of federal government expenditures.

The present climate of fiscal restraint has necessitated cut backs in government programs, both in dollar values and man-years allocated to operate programs. It is difficult to see how the federal government could in the foreseeable future support policy changes which would lower the pensionable age and increase federal expenditures, over \$5 billion of which are already going to the elderly. Any changes in policy reducing the pensionable age for a public pension would have to be accomplished by reallocating current federal expenditures.

---

<sup>(1)</sup>Including Old Age Security, Guaranteed Income Supplement and Spouse's Allowance.

Table II.A.3.

Federal Government Revenues and  
Expenditures 1968 to 1978

\$million

Year	Total Revenues	Total Expenditures	Expenditures on the Old Age Security Program	Surplus or Deficit
1968	12,218	12,229	1,497.0	-11
1969	14,490	13,469	1,680.3	+1,021
1970	15,528	15,262	1,885.3	+266
1971	17,241	17,386	2,138.6	-145
1972	19,560	20,126	2,458.1	-566
1973	22,809	22,422	2,855.1	+387
1974	29,948	28,865	3,338.0	+1,083
1975	31,927	35,478	3,792.1	-3,551
1976	35,947	38,826	4,344.2	-2,879
1977	36,509	43,852	4,732.7	-7,343
1978*	36,948	47,157	5,304.9	-10,209

\* Total government revenue and expenditure data are the average for the first three quarters of 1978 seasonally adjusted at annual rates. Expenditures on the Old Age Security program are estimated for the calendar year 1978.

SOURCE: Statistics Canada, National Income and Expenditure  
Accounts.



### Income Redistribution

The whole question of retirement age policies must be viewed in terms of the economic well-being of each individual Canadian. The objective of the Department of National Health and Welfare is to maintain and improve the level of well-being of the Canadian population and any changes in retirement age policies will have to be accommodated within this objective. More specifically, there is an imbalance in the distribution of incomes of families and individuals in all age groups in Canada, and alleviating the financial hardships suffered by many Canadian families should be one of our highest priorities.

There are over 600 thousand families in Canada who must spend two-thirds or more of their income on the basic necessities of life - food, clothing and shelter. These families consist of the working poor whose incomes from employment are inadequate for their families' needs, the elderly, a major portion of whom live below the poverty line, and people who are physically or occupationally disabled and unable to work or to find a job.

In 1976 the poorest twenty per cent of Canadian families received less than six per cent of total family income, while the richest twenty per cent of families received 40 per cent of all the income. Among unattached individuals, the distribution of income is even more unbalanced: the poorest 20 per cent received four per cent of the total income of unattached individuals while the richest twenty per cent received 47 per cent in 1976.

Expenditures on federal government programs aimed at mitigating this imbalance have been growing rapidly in recent years, and yet the quintile distribution of income has remained relatively stable over this period. What this means is that the market system's function of distributing income has been emerging as more unfavourable to the "have nots", leaving the public sector to make up for its inadequacies.

Given the present economic and fiscal climate, therefore, the "have-nots" of all ages are a priority group and retirement age policy must be viewed in the light of this fact.

#### B. Social and Political Factors

Other factors to be taken into account in considering retirement age policies are the political realities imposed by the constitutional allocation of powers between federal and provincial governments, and the demographic forecasts for the population.

#### Jurisdictional Issues: Federal and Provincial Roles

The constitutional allocation of powers limits the federal government's potential for action in the field of retirement age policies. All matters relating to employment conditions, including collective bargaining and private pension plans, fall within the responsibility of the provinces, except for the Canada Pension Plan and the Old Age Security program, and those other areas specifically granted to the federal government by the British North America Act.

Thus the federal government's role is limited. It can influence the pensionable age through changes in the Old Age Security Act and the Canada Pension Plan, but provincial agreement is required for any substantial changes in the latter. Under the Income Tax Act there are administrative rules governing registration of private pension plans so that employee and employer contributions can be made tax deductible. These rules require a pensionable age of between 60 and 71. The federal government can further influence the retirement age through its Human Rights legislation governing employment conditions within its own jurisdiction as well as in its role as employer through the Public Service Superannuation Act.

Six provincial governments,<sup>(1)</sup> as well as the federal government in the case of employment subject to federal jurisdiction, have enacted pension benefits legislation. This legislation covers such areas as vesting, solvency, investment, disclosure requirements and employee rights in respect of employer-sponsored pension plans.

Most of the provincial human rights codes and the federal Human Rights Act contain some prohibitions against discrimination on the basis of age. The federal legislation applies to both the federally-regulated private sector and the federal public sector, and prohibits discrimination on the basis of age in both hiring and retaining an employee. Protection

---

(1) These include: Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec and Nova Scotia.



against discrimination on the basis of age, however, applies only to individuals who have not yet reached "the normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of the individual".

All of the provinces except Saskatchewan and Quebec prohibit discrimination on the basis of age in employment practices, including the refusal to employ or to continue to employ an individual. As in the federal legislation, provincial statutes restrict the application of the law to particular age ranges, with most of them providing a maximum age of 64. Thus, in effect most provinces prohibit mandatory retirement on the basis of age up to the age of 65, unless such an age can be defended as a "bona fide occupational qualification".

While the federal government can change pension policy directly through the Old Age Security legislation, in practice it would not make major changes without prior consultation with the provinces regarding the impact of such changes on provincial social policies. As already noted, changing the Canada Pension Plan requires provincial approval. Given the pre-eminence of the provincial governments in regulatory matters concerning the age of retirement and private pensions, the ability of the federal government to initiate changes in retirement age policies is quite constrained.

#### Some Demographic Considerations

Concern has been expressed over demographic forecasts that show a dramatic increase in the elderly population as the

"baby boom" cohort begins to reach retirement age in the year 2011, and the consequent increase in the proportion of Gross National Product that will be required to support this dependent population.

Statistics Canada population projection 3<sup>(1)</sup>, which is the most widely used projection, indicates that the population aged 65 and over will rise from 14.6 per cent of the working age population (those aged 18 to 64) in 1976 to 19.9 per cent in 2011 and then begin to increase dramatically as the "baby boom" continues to reach retirement age (see Table II.B.2.). This projection indicates that by the year 2031, there will be one person aged 65 or over to every three persons of working age.

The young dependent group (those aged 0-17), because of the lower birth rates of the post "baby boom" era, is declining both in relative and absolute numbers, and is expected to continue to decline well into the next century. The total dependency ratio, which includes both the young and the elderly as a proportion of the working age population, will decline to an all-time low by the year 2011 and then begin climbing back up again reaching almost the present level by the year 2031. It should be noted that Canada's elderly as a proportion of the total population is

---

(1) This is based on a fertility rate declining from 1.9 to 1.7 in 1991, net immigration of 75,000 annually and average length of life rising slightly until 1986 to 70.2 for men and 78.3 for women.

Table II.B.1

Canadian Population and Projections  
by Age Group, 1931 to 2031

(in thousands)

<u>Year</u>	<u>Total</u>	<u>Age Group</u>			
		<u>0-17</u>	<u>18-59</u>	<u>60-64</u>	<u>65+</u>
1931	10,377	3,917	5,590	294	576
1941	11,507	3,876	6,456	407	768
1951	14,009	4,889	7,528	506	1,086
1961	18,239	7,096	9,168	584	1,391
1971	21,568	7,696	11,351	777	1,744
1976	22,993	7,312	12,774	905	2,002
1981	24,338	6,897	14,170	963	2,309
1986	25,716	6,821	15,171	1,110	2,614
1991	26,975	6,959	15,923	1,114	2,979
1996	27,993	7,003	16,629	1,114	3,247
2001	28,794	6,808	17,397	1,164	3,425
2011	30,067	6,411	17,968	1,764	3,924
2021	30,877	6,378	17,255	2,151	5,093
2031	30,934	6,162	16,715	1,817	6,240

SOURCE: The years 1931 to 1976 are from the Census; 1981 to 2031 are Statistics Canada, Population Projection 3, based on the 1976 Census.



Table II.B.2

Dependency Ratios<sup>(1)</sup>

<u>Year</u>	<u>Dependent Group</u>		<u>Total</u>
	<u>0-17</u>	<u>65+</u>	
1931	66.6	9.8	76.4
1941	56.5	11.2	67.7
1951	60.9	13.5	74.4
1961	72.8	14.3	87.1
1971	63.5	14.4	77.9
1976	53.5	14.6	68.1
1981	45.6	15.3	60.9
1986	41.9	16.1	58.0
1991	40.8	17.5	58.3
1996	39.5	18.3	57.8
2001	36.7	18.5	55.2
2011	32.5	19.9	52.4
2021	32.9	26.2	59.1
2031	33.3	33.7	67.0

---

(1) Defined as a percentage of the working age population, i.e. age 18 to 64.

SOURCE: Computed from Table II.B.1.

still well below that of most European countries and is not expected to reach the now current rates in most European countries until after 2011.<sup>(1)</sup> What should also be noted is that, to the extent that the demographic projections prove correct, there will be a need for a major re-allocation of expenditure from one age group to another.<sup>(2)</sup>

It should be borne in mind that the age structure of the population is highly dependent on the level of birth rates and less so on the flow of net immigration. Birth rates have shown extreme volatility over the past century, usually increasing in times of rapid economic development. Similarly, the rate of immigration is subject to fluctuation and is sensitive to the demand of the labour market. If labour shortages develop in the future, consequent increased wage rates will attract immigration as has happened in the past. Therefore any long-term population projections should be viewed with caution.

In the discussion of dependency ratios, dependency was defined in terms of the population of working age, and not as a percentage of people actually in the labour force. To give a true picture of the actual economic burden of a dependent population, such a population should be viewed in terms of the

---

(1) See appendix, p. 21.

(2) See: Brian J. Powell and James K. Martin, "Economic Implications of an Aging Society in Canada". (Paper prepared in the Department of National Health and Welfare for the National Symposium on Aging, Ottawa, October 25-27, 1978.)

numbers who produce the goods and services to support it. In other words we should be comparing the dependent population to the labour force. The total participation rate has been showing a secular increase despite trends towards earlier retirement, and this phenomenon is due mainly to the increasing participation of women in the labour force, which has doubled in the past twenty-five years. At the present time, nearly half of all women 15 years of age and over are members of the labour force. More and more younger women are beginning to combine family and full-time career, so it is not unreasonable to expect female participation rates to continue to increase. If this is the case a true measure of the dependency rates calculated on the basis of the labour force would show that the future burden relative to the burden today would not be as great as anticipated.

In short, our aging population should not be cause for alarm. First, if population predictions prove correct, the decrease in the population 0-17 will more than offset the increasing elderly population so that the total dependency ratio will reach an all-time low by the year 2011. Further, the future age structure of the population is based on a projection which uses a declining fertility rate and constant immigration which may or may not prove to be the case. We do know that the "baby boom" cohort will begin to reach retirement age in the year 2011, and that the rate of growth of the elderly population will begin to accelerate at that time. But if fertility rates begin to increase in the near future, or if we have a large influx of



immigrants, the population of working age in the next century could differ considerably from that projected. Finally, the real burden of a dependent population should be measured in terms of the labour force which supports it and not in terms of the total working age population. It is not unreasonable to expect participation rates to increase over the next couple of decades.

Appendix

Percentage of Population Aged 65 Years and Over  
Selected Countries, 1977

<u>Country</u>	<u>Percentage of Population 65 Years and Over</u>
Germany (East)	16
Sweden, Austria	15
Norway, Belgium, France, West Germany, United Kingdom	14
Denmark, Luxembourg	13
Switzerland, Czechoslovakia, Hungary, Greece, Italy	12
Ireland, Netherlands, Bulgaria	11
United States, Finland, Spain, Portugal	10
Cyprus, Barbados, Uruguay, Iceland, Poland, Romania, Malta, New Zealand, U.S.S.R.	9
Canada, Australia, Japan, Yugoslavia, Argentina	8
Israel, Puerto Rico	7

### III. FACTORS LIMITING FLEXIBILITY IN INDIVIDUAL RETIREMENT DECISIONS

As well as the social and economic constraints to be taken into account in considering a flexible retirement policy, there are a number of individual constraints to be considered - factors which may limit an individual's flexibility in deciding to retire. Even if Canadian employers were to introduce more flexibility in their policies regarding the age at which their employees retire, these other factors have to be taken into account by the employees before reaching their own retirement decisions.

If workers had complete flexibility in deciding when to retire, it would mean that their own desires were all they had to consider in choosing their age of retirement, without being constrained in their choice by questions like their opportunities to keep working, their expected income in retirement, their health, or the lifestyle they anticipate. But they are constrained in their choice by these factors.

Persons choosing between retirement and continued employment in their current or another job must consider what kind of jobs are available for workers in their sixties, and what kind of pension income will be available if they retire. They must also take into account their current state of health, their anticipated future health in retirement, the lifestyle they plan to pursue, and the ways in which they will use their leisure time.



In the sections which follow these limitations are examined to see their likely impact on the age of retirement. Further study would be needed before any firm conclusions could be reached on the numbers of people likely to retire at various ages. And even if some of these limiting factors could be changed to permit greater flexibility, it may not be possible or even desirable to change other factors in view of their economic or social implications. Retirement policies cannot be determined solely on the basis of individual choice. There may have to be some compromise between the needs of individuals and the needs of industry to ensure a healthy economy.

### III.A Income During Retirement

A major factor affecting the decision to retire is the adequacy of income during retirement. Since for most Canadians the basic source of income in retirement is a pension, the timing of their retirement is constrained by the age they become eligible to receive a retirement pension. And since the pensionable age for most pension plans is 65, and since most pensions payable by private plans before 65 are totally inadequate, there is no effective flexibility in retiring before age 65 for most labour force members. Even with pensions available at age 65, pension income may be inadequate to provide the lifestyle that one would wish in retirement, and this factor, combined with the problem of unindexed pensions in the current inflationary situation, further limits flexibility in timing one's retirement. Most people when they retire suffer a decrease in income, and this may cause anxieties about retirement, particularly among people whose pre-retirement income was barely adequate, placing a further constraint on flexibility in timing their retirement.

The retirement survey<sup>(1)</sup> carried out on behalf of the Department of National Health and Welfare in 1975 indicated that income in retirement was a major concern for respondents. Adequate income was associated with having a satisfactory life in retirement and was related to having adequate housing, health and diet which affect people's overall well-being. Income also played an important role in people's perception of retired life.

---

(1) Health and Welfare Canada, Retirement in Canada: Summary Report, Social Security Research Report No. 03, Ottawa, March 1977.

Table III.A.1

Retired Respondents' Self-Rated Adequacy  
of Income

<u>Self-Rated Adequacy of Income</u>	<u>Retired Men</u>	<u>Retired Women</u>
	%	%
Adequate	25.2	30.1
Somewhat Adequate	41.6	38.9
Inadequate	27.7	22.5

Table III.A.2

Proportion of Retired Respondents  
in Self-Rated Adequacy of Income Categories  
Who Were Satisfied With Life

<u>Self-Rated Adequacy of Income</u>	<u>Retired Men</u>	<u>Retired Women</u>
	%	%
Adequate	94.7	91.5
Somewhat Adequate	82.1	84.5
Inadequate	61.7	72.9
Average of those satisfied with life	79.4	84.3

Tables III.A.1 and III.A.2 show that about one-quarter of retired men and women considered their retirement income to be inadequate and another 40% consider it only somewhat adequate, and that those who rated their income as adequate are more apt to be satisfied with life in retirement. Over 90 per cent of the retired men and women with an adequate income, as compared to 61.7% of the retired men and 72.9% of the retired women with

inadequate incomes, were satisfied with their lives. This is a very significant difference.

The survey demonstrated that an inadequate income was related to other problems such as poor diet, poor housing, inadequate clothing and poor health, which affect retirees' level of satisfaction with retired life. An inadequate income was also related to the need for improving the opportunities to see friends and relatives, to develop new interests and hobbies, to live where one prefers and to cultivate new friends.

The retirement survey also asked active respondents to rate expected adequacy of income in retirement. Table III.A.3 shows that only 24.1% of active men and 16.6% of active women expected to have an adequate income in retirement. As in the case of retired respondents, those expecting inadequate income were significantly less likely to expect a satisfying life than the other active respondents. Less than half of the respondents with expected inadequate incomes thought that their life in retirement would be satisfactory, in contrast to over 2/3 of the men and three-quarters of the women who expected an adequate income.



Table III.A.3

Active Respondents' Self-Rated Expected  
Adequacy of Income in First Year of  
Retirement

<u>Expected Adequacy of Income</u>	<u>Active Men</u>	<u>Active Women</u>
	%	%
Adequate	24.1	16.6
Somewhat Adequate	47.6	44.0
Inadequate	22.2	26.0
No answer	6.1	13.4

Table III.A.4

Proportion of Active Respondents in  
Self-Rated Adequacy of Expected Income Categories  
Expected to be Satisfied with Life

<u>Self-Rated Adequacy of Expected Income</u>	<u>Active Men</u>	<u>Active Women</u>
	%	%
Adequate	71.3	77.7
Somewhat Adequate	65.9	77.8
Inadequate	42.7	48.9

A recent survey by the Centre de Recherche sur l'opinion publique<sup>(1)</sup> indicated that a larger percentage of people than in the Department's survey expected to have an adequate income. In response to the question: "Do you

---

(1) Centre de recherche sur l'opinion publique. Montreal, Quebec (Report number 78-3, July, 1978).

expect you will have enough to live comfortably on during retirement - even if you can't live exactly as you do now?", 53% of respondents answered "yes", 15% answered "no", 22% said "it depends", and 11% didn't know.

Recent research carried out by L.A. Shaver and Sheldon S. Tobin<sup>(1)</sup> draws a definite positive link between anticipated living standards in retirement and attitudes towards retirement in the older age groups. Shaver and Tobin surveyed a cross-section of male employees of a major United States airline. They found only 8.6 per cent of 60-64 year olds, 10.8 per cent of those in the age group 55 to 59 and 6.7 per cent of 50 to 54 year olds would retire if it meant a reduction in their standard of living. Shaver and Tobin conclude from their findings:

"that for all but a small proportion of top management and pilots retirement would be accepted, if not welcomed, if there were assurance of a reasonable standard of living. If this expectation is not met, however, a major proportion of the labour force may consider it necessary to continue working. Our evidence does not support the theory that such respondents are committed to work; rather it appears that they are committed to a certain standard of living."

---

(1) See L.A. Shaver and Sheldon S. Tobin. "Propensity to Retire When Income Fear is Reduced". (Paper presented at the XIth International Conference on Gerontology, Tokyo, Japan. August 25-28, 1978.)

Sources of Retirement Income

There are essentially three sources of retirement income - employer-sponsored pension plans, private savings and investments, and the public pension plans: the Old Age Security/Guaranteed Income Supplement/Spouse's Allowance (OAS/GIS/SPA) program, and the Canada and Quebec Pension Plans (CPP/QPP). For the present cohort of retirees the most important source of income is OAS/GIS/SPA benefits. Of total income received by those aged 65 and older in 1975, nearly 50% came from the OAS/GIS program.

Table III.A.5

Percentage Composition of Income of  
Elderly Couples and Unattached  
Individuals(1), 1975

---

<u>Income Source</u>	<u>Per Cent</u>
Total Earnings	10.6
Investment Income	21.4
Employer-sponsored Pensions, Annuities, etc.	12.3
OAS/GIS	48.5
CPP/QPP	3.7
Other Government transfers	3.6
Total Income	100.0
Average Income	\$4,810
Number of recipient units	1,153,000

(1) Unattached individuals 65 years and older, and couples where both spouses are 65 and older.

SOURCE: Statistics Canada. Special Tabulations from Survey of Consumer Finances, 1975.

As can be seen from Table III.A.5 employer-sponsored pension plans are not a very significant source of income for the present generation of retirees. Nor is CPP/QPP, thus reflecting the immature status of the program. Investment income represents about 1/5 of the income of the elderly, but this source of income is concentrated in the bank accounts of the small percentage of the elderly with relatively higher incomes, as indicated in Table III.A.6.

Table III.A.6

Distribution of Investment Income by  
Income Class for the Elderly:  
Unattached Individuals 65 and over  
and Couples both spouses 65 and over  
1975

<u>Income Class</u> \$	<u>Percentage of Family Units</u>	<u>Cumulative</u>	<u>Percentage of Investment Income</u>	<u>Cumulative</u>	<u>Average Annual Investment Income</u> \$
0-2,499	19.7	19.7	1.8	1.8	94
2,500-3,999	39.7	59.4	9.5	11.3	246
4,000-5,999	18.0	77.4	15.5	26.8	884
6,000-8,999	12.7	90.1	21.1	47.9	1711
9,000+	9.9	100.0	52.1	100.0	5413
All Income Groups	100.0		100.0		\$1029

SOURCE: Estimated from Statistics Canada. Special tabulations from Survey of Consumer Finances, 1975.

Some 60% of elderly family units at the low end of the income scale received about one-tenth of the investment income that was received by all elderly family units. So for the majority of today's generation of retirees, investment income is very insignificant.



The Incidence of Poverty Among the Elderly

It is common knowledge that the incidence of poverty is much higher among the elderly, and particularly among elderly unattached females, than among the rest of the population. Among the elderly themselves, the older age groups suffer more from economic hardship than do those who have just recently retired.

Table III.A.7 compares the income distribution of the elderly with that of the total population, showing that both elderly unattached individuals and families are concentrated at the lower end of the income scale in comparison to the rest of the population.

Table III.A.7

Percentage Distribution of Families  
and Unattached Individuals  
by Income Groups, 1976

A Comparison of the Elderly with All Age Groups

<u>Income Group</u>	<u>Unattached Individuals</u>		<u>Families</u>	
	<u>All Age Groups</u>	<u>Age 65+</u>	<u>All Age Groups</u>	<u>Head Age 65+</u>
Under \$3,000	24.6	36.4	1.9	1.7
\$3,000-4,999	20.3	37.8	4.8	13.3
\$5,000-6,999	12.0	10.6	7.0	25.7
\$7,000-8,999	9.6	4.4	6.5	14.2
\$9,000-10,999	9.6	4.0	6.5	9.1
\$11,000+	23.9	6.8	73.3	36.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Median Income	\$5,807	\$3,521	\$16,954	\$8,272

SOURCE: Statistics Canada. Income Distributions by Size  
in Canada, 1976.

The median income of unattached individuals in 1976 was \$3,521 compared to \$5,807 for all unattached individuals, while the median income for families with heads aged 65 or over was \$8,272 or less than half the median income for all families.

An examination of income distributions broken down by sex indicates that elderly females are in a much worse financial position than elderly males.

Table III.A.8

Percentage Distribution of Unattached  
Individuals age 65+ by Income Group and Sex, 1976

<u>Income Groups</u>	<u>Males</u>	<u>Females</u>
Less than \$3,000	26.3	40.4
\$3,000- 4,999	43.6	35.6
\$5,000- 6,999	9.3	11.2
\$7,000- 8,999	4.2	4.5
\$9,000-11,999	5.7	5.0
\$12,000+	11.1	3.4
<u>SOURCE:</u> Statistics Canada.	<u>Income Distributions by Size in</u>	
<u>Canada, 1976.</u>		

Slightly over 40% of unattached females age 65 or over, had incomes less than \$3,000 in 1976 compared to 26.3% of males in the same age group.

From Table III.A.9 it can be seen that over half of all elderly unattached individuals, and nearly 20 per cent of elderly families, had incomes below the revised Statistics Canada low-income cut-offs in 1976. The table also shows that the incidence of low incomes is much higher among those aged 70 or over than those aged 65-69 as could be expected. Of all elderly persons (unattached individuals age 65+ and those in families whose head is 65 years or older) nearly one in three was living on less than the low income cut-offs.

Table III.A.9  
Incidence of Poverty Among Elderly, 1976

	Revised Low Income Cut-off <sup>(1)</sup>	Those With Income Below Low-Income Cut-off	
		Number in Thousands	Per cent
<u>Unattached Individuals</u> <sup>(2)</sup>	\$3,853	324.2	54.6
aged 65-69		79.7	46.2
aged 70+		244.5	58.1
<u>Families</u> <sup>(2)</sup>	\$5,587	143.4	19.6
head aged 65-69		40.7	14.1
head aged 70+		102.7	23.2

(1) For areas of residence with 100,000 to 499,999 population the low-income cut-off for families refers to a family of two persons. Some 80 percent of families whose head is aged 65 and over who live by themselves in their own dwellings are families comprising two persons.

(2) Based on the concept of the economic family. A family is a group of individuals sharing a common dwelling unit and related by blood, marriage or adoption. An unattached individual is a person living alone or in a household where he/she is not related to other household members.

SOURCE: Computed from Statistics Canada. Income Distributions by Size in Canada, 1976.

These figures are based on the concept of the economic family which is defined as a group of individuals sharing a common dwelling unit and related by blood, marriage or adoption. A pensioner living with a daughter and son-in-law under age 65, for example, would be counted as part of that family unit and would not show up in the income distribution of the elderly.

The census or nuclear family is a narrower definition and consists of either a husband or wife (with or without children who have never married) or a parent with one or more children who have never married living together in the same dwelling. The use of this definition gives a more accurate picture of the incomes of the elderly and when employed indicates a higher incidence of poverty than the use of the economic family concept indicates. Based on the census family concept some forty percent of all pensioners were living on incomes below the Statistics Canada low income cut-offs.

Table III.A.10, based on the census family concept, indicates that 63 per cent of elderly persons not in families and one-quarter of elderly family units were living below the poverty line.

Further evidence of the incidence of low incomes among the elderly is provided by statistics of Guaranteed Income Supplement recipients. At the present time, 54 per cent of pensioners have incomes low enough to receive GIS payments. Nineteen per cent of pensioners are receiving full GIS benefits, indicating that they have no private source of income and are solely dependent on OAS/GIS benefits.



Table III.A.10

Estimated Incidence of Poverty  
Among the Elderly based on  
Census Family Concept, <sup>(1)</sup> 1976

	<u>Revised Low Income Cut-off</u>	<u>Those With Income Below Low-Income Cut-off</u>	
		<u>Number in Thousands</u>	<u>Per cent</u>
Persons Not in Families aged 65+	\$3,853	523.1	63.1
Family Units (head aged 65+)	\$5,587	172.4	24.6

(1) A Census family consists of either a husband and wife (with or without children who have never married) or a parent with one or more children who have never married, living together in the same dwelling. A person not in a family is an individual living alone or living with unrelated individuals, or living with relatives but not in a husband-wife or parent-unmarried child relationship.

SOURCE: Statistics Canada. Family Incomes, 1976. (Catalogue number 13-208, annual.)

Given the incidence of low income among the elderly, the fear of poverty in retirement is quite real. Moreover, the high level of inflation of recent years is another threat to those contemplating retirement. Save for the public pension plans and the federal government superannuation plan, the majority of pension plans are not automatically indexed to the cost of living. At an eight per cent annual inflation rate the value of an unindexed pension will be halved within nine years. Therefore an unindexed pension which may be sufficient today may reduce one to poverty in the face of continuing high levels of inflation.

Persons in higher income jobs generally have more freedom of choice in the timing of their retirement than do persons in lower income jobs. Such persons have a higher potential for saving and investing so that, with a substantial investment income, they could afford to retire early even if a pension is not available until age 65.

In short, for those Canadians fortunate enough to be in high-paying jobs, there is much more flexibility in the timing of retirement than for those in low-paying employment. As Robert J. Havighurst has pointed out:<sup>(1)</sup>

"As the economic welfare of elderly people improves, more persons become able to choose when to retire. Retirement becomes a commodity to be purchased. A person who values leisure, or who has a variety of interesting demands on his time, will purchase retirement if he has enough savings and enough guaranteed pension income. His decision to retire will depend on his interest in work; his desire for more leisure; his probable retirement income; the demand of the labour market for his labour; the interest of other family members in both work and leisure."

The level of retirement income other than OAS/GIS benefits is largely a result of conditions of employment during a person's life - the level of wages and/or salary, the existence of an employer-sponsored pension plan, and the degree of attachment to the labour force. There are wide discrepancies in employment conditions in Canada; wage rates, pension plan coverage, and job security, vary from industry to industry, occupation to occupation, and region to region. In 1973, for example, some 19% of heads of families 25 years of age and older had a wage rate less

---

(1) Robert J. Havighurst, "The Future Aged: The Use of Time and Money", The Gerontologist, vol. 15, no. 1, February, 1975.

than \$2.50 per hour<sup>(1)</sup>, or on an annual basis (if in fact they were employed for the full year) less than \$5,000 per year.

People employed in low-wage industries are more unlikely to be covered by employer-sponsored pension plans than other employed people. Also, with annual earnings of less than \$5,000 per year, there is very little scope for saving for retirement. Therefore low wage families of today will likely be solely dependent on the public pension plans - OAS/GIS and CPP/QPP - for their retirement income, with an effective option for retirement available only at the age of eligibility for these pensions.

Eliminating the influence of other factors such as poor health and lack of employment opportunities, an inadequate retirement income will delay the decision to retire beyond the normal age of retirement for many. However, delayed retirement is an unsatisfactory solution to the problem of inadequate pensions.

In addition, many people would retire earlier than the norm if they could do so with the same pensions that they would receive at normal retirement. Our retirement survey indicated that one-quarter of retired men and 16 per cent of retired women would have retired earlier than they did if they could have drawn the same pension. Among the active population, 29 per cent of men and 33 per cent of women said they would retire earlier than the normal retirement age on full unreduced pension.

---

(1) See Health and Welfare Canada. Policy Research and Long Range Planning (Welfare), Characteristics of the Working Poor in Canada. Ottawa. September, 1976. (Social Security Research Reports: Report No. 2).

Among those who would opt for retirement at ages earlier than the norm if they had an adequate income, would be those in poor health, those in arduous jobs, as well as those who have a basic preference for leisure rather than work after a long working life. For these people, inadequate pension income is a barrier to earlier retirement.



### III.B Labour Market and Employment Conditions

The prospect of insufficient income in retirement is not the only factor inhibiting flexibility in the timing of one's retirement. While a person wishing to retire early may be constrained from so doing because of inadequate income, someone who wants to keep on working may find it impossible to do so because of various labour market and employment conditions. A labour market characterized by high levels of unemployment during depressed economic circumstances places the older worker in a particularly vulnerable position in either retaining his job or in finding employment, and may force him out of the labour market before he is ready to retire. Employment conditions that reflect industry's desire to run an efficient and competitive operation also limit flexibility in the timing of one's retirement.

#### Mandatory Retirement

Mandatory retirement practices at the present time force many people out of work. According to the Department's 1975 retirement survey, of the 29 per cent of males who had retired compulsorily only 56 per cent had achieved the preferred timing of retirement. In other words, 13 per cent of all retired males surveyed in 1975 had been forced to retire by mandatory retirement practices but were not satisfied with the timing of their retirement; 4 to 5 per cent would have preferred to continue working after age 65. Compulsory retirement among the female retired population was not so widespread, nor was the timing as unsatisfactory as for the male population. Of the

11 percent of the female population who retired compulsorily, 75% had retired at their preferred time; therefore only 3% of compulsorily retired females had not achieved their preferred timing.

There is evidence that the population is not overwhelmingly in favour of abolishing mandatory retirement. Our retirement survey indicated that the majority of men and women, whether retired or still active, thought that having a compulsory retirement age was a good idea, with less than one in three opposing the idea of mandatory retirement. The following tables give respondents' opinions on the desirability of mandatory retirement and the favourable age for mandatory retirement. It should be noted, however, that people tend to equate compulsory retirement with the receipt of a pension.

Table III.B.1

Question: For people such as you, do you think that a compulsory retirement age is a good idea?

	<u>Men</u>		<u>Women</u>	
	<u>Retired</u>	<u>Active</u>	<u>Retired</u>	<u>Active</u>
	%	%	%	%
Agree	56	61	52	58
Disagree	30	32	33	28
Indifferent or no answer	14	7	16	13

Table III.B.2

Question: What is the best compulsory retirement age, if there were one?

	<u>Men</u>		<u>Women</u>	
	<u>Retired</u>	<u>Active</u>	<u>Retired</u>	<u>Active</u>
	%	%	%	%
55 or 60	45	59	54	62
65	29	23	27	23
70	12	8	10	5
Other or no answer	15	9	11	11

A CROP<sup>(1)</sup> Report in July, 1978, confirmed in general our survey results on people's attitudes towards compulsory retirement. The Report indicates that 52 per cent of Canadians favour, in principle, the notion of mandatory retirement, while 40% oppose it. The CROP Survey discovered an interesting difference between anglophone and francophone attitudes on mandatory retirement: among anglophones, slightly more people opposed mandatory retirement than supported it, while francophones not only overwhelmingly supported the notion, one-third believed that the mandatory retirement age should be lowered. The CROP Report pointed out:

"This sharp difference between the two language groups may reflect the chronically high unemployment rate in Quebec, concern over the shorter life expectancy among francophones, and differences in the age composition of the Quebec population where young adults constitute a large proportion of the population as compared to the rest of Canada; unemployment is especially high among young Quebec adults."

---

(1) See Centre de recherche sur l'opinion publique, Montreal, Quebec. Report Number 78-3, July, 1978.

Among those surveyed, 30% thought the ideal age to retire should be less than 60, 25% thought age 60-64 was the ideal age, 15% thought age 65 was ideal, while the remainder (30%) thought the ideal retirement age should be older than 65, or that people should never retire or had no opinion.

While the introduction of more flexibility into mandatory retirement practices may benefit a small minority who wish to continue working beyond the mandatory retirement age, universally abolishing or raising the age of mandatory retirement could have possibly detrimental effects on the elderly. Mandatory retirement allows an employee to withdraw gracefully from the labour force. Some workers are not as capable as others of withstanding the rigours of employment at an advanced age. In some cases, as employees advance in age they may lose the ambition and drive that are necessary to carry out their duties, especially at the more senior levels. In such cases, a mandatory retirement age avoids any humiliation to the older worker of being demoted, or worked around or even fired for incompetence, after what may have been a long and distinguished career of faithful and competent service.

Any stigma that may be attached to the retired state in the minds of people who identify their worth by their work would be reinforced if retirement were not a part of the normal course of a working career. The sense of



discrimination and the loss of status and prestige felt by some older persons would perhaps be deepened if it were not felt that retirement was an acceptable and indeed inevitable end to a working career.

Because of possible detrimental effects on the elderly of raising or abolishing the age of mandatory retirement, one would want to have a profile of the workers who would benefit before requiring more flexibility in mandatory retirement age practices. It may be that those who want such a change are the people working in interesting and stimulating jobs that are not physically arduous, with higher than average salaries; even if they were forced out of their life-long careers at age 65, such people may well have the flexibility to start second careers. Research findings by Shaver and Tobin in a survey of a major United States Airline indicate that only a few of the top-notch executives would not accept retirement, given a continuation of their current standard of living. In fact, a significant number of blue collar workers would retire on a reduced standard of living.<sup>(1)</sup>

It may be argued by some that a policy of introducing more flexibility into mandatory retirement practices will benefit the higher income, elite group who have interesting and well-paid jobs, to the possible detriment of those working in more physically strenuous or tedious and lower paying

---

(1) L.A. Shaver and Sheldon S. Tobin. op. cit. (See page 28.)

jobs. The latter may, to prove their self-worth, strive to keep on working because retirement becomes unacceptable, or because, although they would like to retire early, they cannot afford to.

From industry's point of view, mandatory retirement may be considered necessary to run an efficient and competitive organization. It may be claimed that mandatory retirement facilitates the development and introduction of new technology, thus leading to greater productivity and improving an industry's competitive position through the recruitment of young, bright, recent graduates, who are familiar with the most recent techniques. Without mandatory retirement the argument goes, the job vacancy rate may not be sufficient to hold good young workers whose career patterns demand the frequent opening up of jobs at the top. For high technology industries in particular, a stream of young "new blood" may be considered necessary to ensure that they keep abreast of the latest new developments. It would seem, however, that the greatest pressure to replace technical specialists with people that have more recent knowledge occurs around age 40 rather than at age 65. Consolidated Edison, it is said, had a flexible retirement scheme, but this led to proportionately too many older workers at the top and mandatory retirement had to be introduced. In such industries there may be reluctance to adopt a flexible retirement policy that allows those workers who wish to delay retirement to do so.

Some have argued that mandatory retirement should be abolished to provide a pool of older, skilled and experienced

workers to alleviate a projected decline in labour force growth which could have serious effects on economic performance in the future. It is hard to accept the view that labour will soon be in short supply in this country. Projected declines in labour force growth are based on demographic projections<sup>(1)</sup> which indicate a slower growth in working age population due to the lower birth rates of the '60's and '70's. However, the labour force is still growing in absolute terms, the participation rate of women is still increasing, and we still have a large pool of unemployed and underemployed.

But even if the rate of growth of the labour force decelerates, the level of economic performance will not necessarily follow suit. Historically, productivity has increased despite a decrease in the number of working hours per day, days per week, and years per life-time, since these have been accompanied by technological change and capital accumulation. We should not assume, therefore, that economic performance will decline if we don't keep people working after 65.

These considerations indicate that, even though as a democratic society we may favour increased freedom of individual choice as represented by a flexible retirement age policy, labour market conditions could limit our ability to put such a policy into effect.

---

(1) See p. 16, Table II.B.1.

The Effects of Unemployment on the Older Worker

Mandatory retirement rules may make it impossible for older workers who are not yet ready to retire, to continue in their current jobs, and unemployment may make it next to impossible for them to find new ones. At the best of economic times, an older worker who gets laid off generally has a much more difficult time finding employment than does a younger worker, and in periods of high unemployment levels the problem is compounded. Labour force figures for 1978 indicate that the average duration of unemployment for males aged 45 to 65 ranged from 20 to 26 weeks, as compared to an average of from 12 to 20 weeks for younger males (see Table III.B.3.). For females in the same age group, the average duration of unemployment was not as long as for males, but it is quite possible that figures for females are lower because if they are secondary earners they may drop out of the labour force rather than continue searching for a job in a hopeless labour market situation.



Table III.B.3  
Duration of Unemployment  
September 1977 to October 1978

Month	Men 25-44	Men 45+	Women 25-44	Women 45+
- Average Weeks Duration of Unemployment -				
Sept. 1977	17.0	21.0	13.6	16.6
Oct. 1977	15.6	20.3	14.3	18.1
Nov. 1977	14.3	16.8	13.9	16.5
Dec. 1977	12.7	14.6	15.3	16.9
Jan. 1978	11.8	14.4	14.5	19.4
Feb. 1978	13.7	16.7	16.1	19.1
March 1978	14.8	18.8	16.5	21.2
April 1978	16.6	21.7	18.8	20.4
May 1978	18.3	23.2	17.1	18.8
June 1978	19.1	24.1	17.5	21.4
July 1978	18.7	22.5	16.4	18.6
Aug. 1978	18.0	26.5	13.9	18.4
Sept. 1978	14.0	24.5	15.6	16.1
Oct. 1978	16.0	22.0	14.9	15.0

SOURCE: Statistics Canada, Labour Force Survey.

Unfortunately, data indicating the duration of unemployment for the age group 55 to 64 were not readily available; it can be assumed that the sixty-year old unemployed worker would have even more difficulty than the fifty-year old unemployed worker in finding a job. These data, it should be noted, do not include those persons who have given up looking for a job and withdrawn from the labour force, so that they underestimate the magnitude of the problem.

The chronically unemployed older worker, after a long and fruitless search in a hopeless labour market, may withdraw from the labour force in desperation when unemployment benefits cease. Such involuntary retirement generally has no pension coverage. According to our retirement survey, only 25 per cent of males and 11 per cent of females who were laid off were in receipt of a job-related pension.

Although there is no concrete evidence to explain the difficulty that older workers encounter in finding jobs, we can intuitively point to a number of factors which might account for this phenomenon. Employers, when hiring, are making a long-term investment in training from which they want to receive the maximum return. They are more likely, therefore, to hire young workers who have longer working lives ahead of them. Furthermore, the current method of funding "defined benefit" private pension plans is such that younger employees are "cheaper". Attitudes of employers towards older workers may be influenced by the stereotype of the older worker as "deadwood", and less productive because of decreased mental and physical capabilities.

Human rights legislation at the federal level and in most provinces prohibits discrimination in employment practices on the basis of age generally up to age 65, so that legally an employer cannot refuse to hire or to continue to employ a worker on the basis of age alone. The courts may, however, have some difficulty in proving a charge against an employer who refuses to hire an older worker if there are similarly qualified younger applicants for the job.

Anti-age discrimination legislation does, however, provide some measure of protection for continued employment up to age 65 for those already employed. However, in times of economic slack and layoff older workers may find themselves at a disadvantage vis-à-vis younger workers.

#### Transition to Retirement

One solution to the problem of the employment of older workers that has been suggested, and that has been introduced in other countries, is the provision of part-time work or gradual retirement for workers nearing 65. However, labour market and employment conditions may not be conducive to a gradual transition from work to retirement. An older worker who begins to suffer from physical deterioration may not have the stamina to keep up with the full time pressure of his current job. He may wish to keep working, but at a lesser pace, by either decreasing his hours of work in his current job or switching to a less demanding job, or retiring from his present employment to take on a part-time job elsewhere. In addition to those who want

part-time jobs as a transition into retirement, there are those who want part-time jobs to supplement inadequate retirement incomes.

Our retirement survey revealed that only a minority of respondents, albeit a significant one, preferred a part-time transitional work-pattern over an immediate full-time transition to retirement, as Table III.B.4 shows.

---

Table III.B.4

RESPONDENTS' OPINIONS ON THE BEST TRANSITIONAL WORK PATTERN

---

Best Transitional Work Pattern	<u>MEN</u>		<u>WOMEN</u>	
	Active	Retired	Active	Retired
Full-Time	65%	62%	53%	59%
Part-Time	<u>35%</u>	<u>38%</u>	<u>47%</u>	<u>41%</u>
	100%	100%	100%	100%

---

Our survey also indicated that most people had the transitional work pattern which they considered best as can be seen in Table III.B.5. On average, 75 per cent of the retired men and 62 per cent of the retired women were satisfied with their transitional work pattern. Because 20 per cent of the retired men and 24 per cent of the retired women had worked part-time just before retiring, most of those failing to retire in the way they wanted were those who preferred a part-time pattern but had to work full-time until retirement.



Table III.B.5

RETIRED RESPONDENTS' ACTUAL TRANSITIONAL WORK PATTERN  
VS. THEIR PREFERRED PATTERN

Preferred Transitional Work Pattern	ACTUAL TRANSITIONAL WORK PATTERNS			
	<u>Retired Men</u>		<u>Retired Women</u>	
	Part-Time	Full-Time	Part-Time	Full-Time
Full-Time	23%	75%	23%	62%
Part-Time	<u>77%</u>	<u>25%</u>	<u>77%</u>	<u>38%</u>
	100%	100%	100%	100%

The Department's retirement survey also showed that, while 89 per cent of retired men were not working or looking for work, 5 per cent were working either part-time or full-time and another 5.8 per cent were looking for work; 1.7 per cent for full-time work and 4.1 per cent for part-time work. Proportionately fewer retired women showed interest in working beyond retirement; 3.8 per cent were working and another 2.7 per cent were looking for work.

Provided that income remained the same, the survey showed that the active respondents were much more likely than the retired to prefer a more gradual transition to retirement. While some 22% of retired men and 37% of retired women would have

preferred some part-time transitional work pattern, 43 per cent of active men and 44 per cent of active women would prefer a more gradual transition to retirement, as can be seen in Table III.B.6.

Table III.B.6

Active and Retired Respondents' First Choice  
for Way to Change Work Patterns

<u>Way to Change Work Pattern</u>	<u>MEN</u>		<u>WOMEN</u>	
	<u>Retired</u>	<u>Active</u>	<u>Retired</u>	<u>Active</u>
Retire early with the same pension	24.5%	29.3%	15.6%	32.9%
Work fewer weeks per year for same pay	4.9%	12.2%	7.2%	9.1%
Work fewer days per week for same pay	8.1%	19.7%	16.7%	24.0%
Work fewer hours per day for same pay	9.0%	11.1%	12.9%	11.2%
Wouldn't change work pattern	<u>53.6%</u>	<u>27.8%</u>	<u>47.6%</u>	<u>22.9%</u>
	100%	100%	100%	100%

That a number of the retired were looking for part-time work, and that a significant minority of retired men and women would have preferred a gradual transition to retirement, indicate that from their point of view conditions could be improved. Perhaps employers need to be encouraged to pursue more vigorously the possibility of re-arranging traditional work patterns to permit more older workers to retire gradually.

### III.C Health Factors

#### Reasons for Retirement

Health is an obvious factor in an individual's decision to retire, since poor health may force an early retirement, whereas good health may be a reason for delaying retirement. A less obvious factor is the individual's expectations regarding his health in retirement, which may influence his assessment of the quality of his life when retired.

For the majority of the retired persons in the Department's retirement survey, retirement was not a voluntary action; the decision to retire was forced on them by external factors. ✓ For no more than 29% of the males and 39% of the females were discretionary reasons given as the cause of their retirement. For both sexes the most important single reason given for their retirement was poor health - by 34% of the males and 38% of the females. Among the retired males surveyed, poor health was given by 38% of those aged 65 to 70 and two-thirds of those aged 60 as their reason for retiring. Of the 63-year old men surveyed, both active and retired, 14.5% retired because of poor health, while double that proportion (29.7%) of men aged 67 said they had retired for that reason.

Looking at all the retired men in the survey together, 41% retired because of sickness or unemployment, 29% because they had reached mandatory retirement age, and 29% for other, mainly discretionary, reasons. A policy of more flexibility for the retirement age would, therefore, have meaning only for the 29%

who were required by their employers to retire because of their age; it is among this group that good health might be a factor in influencing them to postpone retirement if they had a choice. And even though they had been compulsorily retired, over half these men (56%) said that they had in fact retired at their preferred age. Only about 4 to 5 per cent of retired men might have taken advantage of the opportunity to defer their retirement if a flexible retirement policy had been in effect.

The preferred age for retirement varied in a startling way depending on whether the people expressing the preference were working, or already retired. Retirement looked much more attractive to the former than to the latter, as the following table illustrates.

Percentage Distribution of Non-Retired and  
Retired Men By Preferred Retirement Age

<u>Preferred retirement age</u>	<u>Non-retired men</u>	<u>Retired men</u>
	<u>%</u>	<u>%</u>
Before 65	70	40
At 65	21	24
After 65	9	36

"Early" retirement appealed to 70% of men before they had retired, but only to 40% of those who had already retired. Only 9% of working men considered they might want to work beyond age 65, but 36% of retired men were in favour of deferring retirement. It may well be that many of the latter were men who retired early because of ill health, and then recovered. At the time of our survey, 35% of the men (and 63% of the women) who said they had retired



because of poor health indicated that their health was now adequate. Only one-third of those men retiring due to poor health did so at their preferred age.

Poor health was the reason for retirement given by 34% of retired men. These may be separated into three groups - those who would have preferred an earlier retirement, those who might have wanted to delay retirement, and those who retired at their preferred age. The first group are the ones whose health was not likely to improve and who, if they could do so without suffering too severe an income loss, would have liked to retire earlier than they did. The second group are those whose health might be improved with appropriate treatment, or whose condition might have been prevented if appropriate precautions had been taken, and who, if given the opportunity, would have liked to defer their retirement. A flexible retirement policy would be of interest to both these groups. The third group are those whose quality of life in retirement could be improved by better health services that would eliminate or alleviate their illnesses, or could have been improved had better lifestyle counselling services prevented their illnesses, but would have retired at the same age, in any case.

#### Health Status

The process of aging is accompanied by certain physiological changes that may have functional consequences. Many physical functions like hearing, eyesight, motor ability and reflexes noticeably decline with advancing years. As muscle cells are replaced by fat and fibrous connective tissues there

is a reduction in muscle strength. The nervous system also changes with advancing age. On the other hand, there is an insignificant decline in learning ability, and older workers generally exhibit more mature judgement, better attendance, and greater punctuality than young workers.

Of course deteriorations in physical or mental ability will have a bearing on performance, and in some jobs may place older workers at increased health risk. Occupations involving strenuous physical labour or requiring a high degree of physical coordination may become increasingly difficult or hazardous. But studies have shown that the healthy employee of 65 to 70 years is generally as productive and as competent as a younger employee unless the job requires considerable strength or speed.

It cannot be denied that after age 65 there is an increase in the incidence of most illnesses, especially the chronic and disabling diseases. In the United States, over 80% of persons 65 or more have at least one chronic disease, and disability is common. Of all people 65 and over, about 40% have health conditions that interfere - in a major or minor way - with everyday activities. For people in their early 60's, the percentage is much lower - it is estimated to be about 25%. Fourteen per cent of the elderly have emotional problems and about 10% have impairment of memory and judgement. However, most old people are not unhealthy; people in the age group 65 to 74 are relatively healthy and independent, and make no greater use of health services than the younger age groups. For that small proportion of people in their 50's and 60's who suffer from multiple chronic diseases, a flexible retirement policy that permits early retirement would be helpful.

Life expectancy in Canada is steadily increasing. Between 1931 and 1976, life expectancy at birth rose from 60 to 70 for males and from 62 to 77 for females. In 1971, life expectancy for people reaching 65 was 14 years for men and 18 years for women. However, increased longevity does not necessarily mean better health. It is the prospect of a drawn-out period of physical and psychological debility that worries most people when they think of their own old age.

Widespread knowledge of the above statistics about the health of older people has helped create stereotypes about older workers in the minds of employers, which may lead to the erection of needless barriers against the employment of older workers. After 55, workers encounter great difficulty in finding new jobs, and after 65 they are not expected to be able to work at all. Yet continued employment, or offers of new jobs should not be a question of age alone, since age is no index of illness or incapacity. Each worker is entitled to be considered on the basis of his own individual health and capacity, and each job should be considered in the light of the demands it makes on a worker's physical condition. Military service, transportation, and heavy manufacturing, where great precision, quick reflexes, or heavy manual labour is required, may exclude many older workers. But chronological age is not an infallible index by which to differentiate suitable employees; it fails to deal with the widespread differences of physical, psychological or social characteristics. The rate of aging and the progression of disabling chronic diseases vary among individuals, depending on factors like

heredity, environment, and nutritional habits. Whether or not deteriorating health or diminishing capacity should lead automatically to retirement will depend of course on the availability of less demanding jobs. Many of the people in the Departmental survey who retired because of poor health or were laid off, might have elected to continue working if more sedentary jobs or part-time employment had been offered them. People need to keep active, both physically and mentally, to stay healthy. They need jobs or activities that match their capacities.

#### Health Services

It was noted above that among those retiring because of poor health, there were those who might have deferred retirement had their health been improved by appropriate treatment or preventive measures, and others whose life in retirement might have been greatly improved had their illnesses been eliminated or alleviated by better health services.

Since Canada already has a program of virtually universal hospital and medical care treatment services for workers and retired persons regardless of age, it is in the field of preventive and diagnostic services that improvements can still be made. A healthier work environment that emphasizes safety precautions and eliminates health hazards would reduce industrial accidents and illnesses. A counselling service that advocates a healthier lifestyle, including fitness, nutrition, and temperate use of alcohol, drugs and tobacco, might change people's behaviour and so help prevent many of the debilitating illnesses that force people to retire. A health service that includes regular examinations of



workers would lead to earlier diagnosis and treatment of illnesses before they become so severe as to necessitate retirement. These three thrusts are the ingredients of an occupational health service.

Occupational health services may be provided by private employers or public agencies. Ideally, they would offer counselling to workers regarding available health services, desirable lifestyles, health protection measures, job opportunities for workers with health problems, and access to family counselling services regarding family problems. (The last service is provided by the Family Service Association to 13,600 employees of four Toronto companies<sup>(1)</sup>). They would also offer periodic health examinations to ensure early diagnosis of industrial-related, chronic, or other illnesses that might affect a worker's productivity or future employability. The ideal service would be concerned with safety measures, accident prevention, the elimination of workplace hazards wherever possible, and the control of employee exposure to hazards.

However, most provinces do not have legislation requiring employers to supply occupational health services, and most Canadian companies are too small to operate such a service for their employees. The lack of health counselling facilities in many situations means that there is no opportunity to provide workers with individual assessments, and thus make individual decisions about employment beyond "normal" retirement age for

---

(1) Peggy McCallum's article, "Counselling? You Can Get it at the Office" in Globe and Mail, November 16, 1978, p. T1.

those workers with better than average health. There might be greater incentive for workers to delay retirement if good occupational health counselling services, including life-style counselling, social counselling, and pre-retirement counselling, were available at the work place.

#### Opportunities for Employment

In general, workers suffering from poor health might be expected to seek earlier retirement under a flexible retirement policy, whereas a few of those enjoying good health might seek to delay their retirement. This suggests the need for a preventive health policy and a more imaginative employment policy as part of any flexible retirement program.

Naturally, workers who are ill need care and treatment. Although treatment services are readily available in most parts of the country, the need for care may not be determined early enough. An occupational health service that regularly screened workers in order to detect illnesses at the earliest possible moment could reduce the number of workers having to retire because of poor health. Similarly a preventive health service that impressed upon workers the need for a healthier lifestyle could influence them to improve their health by forestalling those chronic and disabling conditions that are determined by lifestyle.

It must be recognized that age is a reasonable criterion for retirement from certain jobs in order to protect both the worker and the people affected by his actions. Vertigo and postural control, for example, would certainly be considerations

in employing a 65 year old steel worker. Standards for certain occupational exposures (e.g. asbestos and noise) are based on exposure over a normal working life. Continued employment beyond normal working age would increase the worker's exposure and increase his risk of developing an occupational illness. Susceptibility to injury and disease increases with age, and recovery is slower and less complete. With age come certain sensory diminutions (sight, hearing, reflexes) which increase risks to health and safety in jobs involving manual skills. An older worker forced to maintain performance levels may contribute to a higher frequency of accidents.

In the light of these considerations, an imaginative employment policy would provide for individual assessment of workers approaching normal retirement age. Where a worker is found to have considerably better than average health, the compulsory retirement rule might be waived to allow him to continue working. Alternatively, provision might be made for other less demanding work after a person has passed the normal working age for his job. Part-time employment would be an attractive feature for many workers in their sixties, which might influence their retirement decisions.

### Expectations

At the outset of this section, it was noted that a less obvious influence than current health on a worker's decision to retire is his expectation regarding his health in retirement. To put it bluntly, there is a fairly widespread belief that many people die shortly after retiring. The individual contemplating

retirement may think that if he retires earlier, he will die earlier, but if he postpones his retirement he will postpone illness and death. He may not associate these early deaths with age or lifestyle, but only with retirement status. He, therefore, has a strong incentive to postpone his retirement and to keep working as long as possible. Perhaps his work is his only form of physical and social activity.

It is certainly true that the incidence of illness and death increases with age, but this is independent of retirement except insofar as retirement is a result of the illness. It may also be true that those illnesses related to lifestyle are postponed as long as one's employment forces one into an active lifestyle. Although they are still its major causes, premature mortality due to accidents, heart disease, suicide, and cirrhosis of the liver has levelled off or declined in recent years, probably as a result of the greater emphasis being placed on preventive measures. By stepping up our preventive efforts, we could expect to effect a further decline. For workers there are two main avenues a preventive strategy could take - protection from environmental risks, and the promotion of healthier lifestyles.

A preventive health policy for older workers would have both an information component and a preparation component. Workers need better information about the correlation between illness and retirement. They need to know that there is no good evidence for the belief that retirement causes illness, and that there is evidence that health improves after retirement.<sup>(1)</sup>

---

(1) Bayne, J.R. "Health and Care Needs of an Aging Population". A paper prepared for the National Symposium on Aging, Ottawa, October 25 - 27, 1978.



They need to understand the difference between those illnesses related to lifestyle, and those with higher incidence among older people which are independent of lifestyle. In neither case is the illness a direct function of retirement, but the former depends on what one does before and after retirement.

The preparation component would consist of a pre-retirement preparation course for workers well before retirement to prepare them for this next stage in their careers. It would include a renewed emphasis on lifestyle promotion that focusses on illness prevention or management, on improved lifestyles, and on the ways of avoiding, or at least delaying, the major causes of death and disability after 65.

As such a preventive health strategy spreads among employers, we might anticipate a reduction in the percentage of workers retiring due to ill health, but also a reduction in the percentage of those delaying retirement for fear of ill health.

### III.D Anticipated Lifestyle

If income, health and job opportunities were no longer constraints on a person's decision to retire, the one remaining limiting factor would be one's uncertainty about how to spend one's time in retirement. Daily activities in a normal life involve physical, intellectual, creative and social pursuits. These are derived from a mixture of work and recreation. A satisfying job may have elements of all four pursuits; a boring job may be one that is purely physical, with no intellectual or emotional stimulation.

Some people look to their jobs and their co-workers to satisfy all four needs; the demands of their job determine the level of their fitness and their intellectual stimulation, and provide for their social contacts. Others have built their lives around a more balanced mixture of work and leisure time pursuits. The former group may well resist the idea of retirement, since they fear they will be cut off from physical activities, social and intellectual contacts, and creative opportunities. The latter group on the contrary may welcome retirement as an opportunity to expand their leisure-time pursuits of all types.

Before retirement one's daily activities involve a combination of work and recreation. After retirement, the work element will be diminished, and other activities must expand to fill the void. At least paid work diminishes; there may still be part-time paid work, community volunteer work, and maintenance or repair of one's shelter and possessions. Recreation, both

before and after retirement, may involve sports or other fitness-type activities, hobbies and handicrafts requiring skill of hand or brain, intellectual or educational pursuits, and social contacts. This last may be simply conversation with family and friends, demonstrating that you care about someone who cares about you.

Getting the maximum satisfaction from retirement means making the best use of one's newly-found free time. The following needs of older persons regarding leisure programs were identified by Iowa State University's Institute of Gerontology:

1. The need to render some socially useful service.
2. The need to be considered part of the community.
3. The need to occupy leisure time in satisfying ways.
4. The need to enjoy normal companionships.
5. The need for recognition as an individual.
6. The need for opportunity for self-expression and achievement.
7. The need for health protection and care.
8. The need for suitable mental stimulation.
9. The need for suitable living arrangements and family relationships.
10. The need for spiritual satisfaction.

During the early years of one's retirement, financial constraints are the main factor inhibiting one's pursuit of leisure time activities. With rising rents and food prices, recreation spending is sacrificed first. In later years physical constraints may prevent one from doing the things one prefers. But every retired person needs the opportunity to pursue his or

her own lifestyle, and to choose the activities he or she prefers. For some this will mean contributing to the well-being of the community through volunteer programs; for others it will mean recreational activity or intellectual stimulation, or simply spending time with old friends or making new ones.

A CRTC survey in 1974 showed reading, gardening and television watching as the most satisfying leisure-time activities of retired persons:

<u>Table III.D.1</u>	
<u>Most Satisfying Leisure Activities<sup>(1)</sup></u>	
	<u>%</u>
Reading	36
Gardening	24
Watching television	23
Walking	20
Visiting with family or friends	20
Sewing, knitting, crocheting	19
Card-playing	15
Sporting activities	13
Committee involvement	10

(1) The percentages represent those who listed each activity as one of their three most satisfying; they, therefore, total more than 100%.

Source: Canadian Radio and Television Commission. "Reaching the Retired", A Survey of Media Habits, Preferences, and Needs of Senior Citizens in Metro Toronto, Information Canada, Ottawa, 1974.



Our own departmental survey (page 32 of the Summary Report) showed that the anticipated lifestyle of people before retirement was more optimistic than the actual lifestyle of retired people. The most frequent activities engaged in (by over 80% of respondents) were roughly as expected:

1. Watching television or listening to radio.
2. Seeing friends or relatives.
3. Reading.
4. Chatting on the phone.
5. Shopping
6. Seeing someone for medical care.

But the lifestyle of retired persons differed from that anticipated by those not yet retired in a number of interesting respects as the following table shows:

Table III.D.2

PARTICIPATION, ACTUAL OR EXPECTED, IN SELECTED ACTIVITIES

<u>Activities</u>	Retired Respondents: percentages who participate	Active Respondents: percentages who expect to participate
	<u>%</u>	<u>%</u>
Go out for a drive	73	84
Spend time on a hobby	60	77
Go walking or dancing	60	78
Go out for entertainment	43	77
Travel overnight	38	65
Do volunteer work	26	59
Visit a community centre	22	42
Bowl, jog, swim, etc.	12	42
Work for pay or profit	5	43

Source: Health and Welfare Canada, Retirement in Canada: Summary Report, Research Report No. 03, Ottawa, March 1977, page 32.

In looking ahead toward one's retirement, one may be uncertain about the lifestyle that awaits one. To achieve full flexibility in choosing the age at which to retire, one needs to have confidence in the anticipated retirement lifestyle. Appropriate counselling before retirement on use of leisure time and all the social, educational, creative and fitness opportunities that are available may remove the fear and uncertainty that some people face. Although a pre-retirement preparation program that includes such counselling might influence workers to change their preferred age of retirement, the income restraint will probably be sufficient to prevent any great rush to retirement before 65. However, such a pre-retirement program might be a factor in encouraging workers to opt for gradual retirement between 60 and 65.

#### IV. RETIREMENT POLICIES ABROAD

##### A. Summary of International Experience<sup>(1)</sup>

###### Flexible Retirement Provisions

There has been a recent trend to lower the retirement age in the state-provided pensions of many European countries. This trend is partially in response to the growing demand for earlier retirement, particularly by trade unions, but also reflects the desire to open up more jobs for the young and the unemployed.

In Ireland the age of eligibility for contributory and non-contributory old-age pensions was progressively reduced from 70 in 1973 to 66 in 1977. In Spain earlier retirement provisions offer reduced pensions equal to 60% of the full pension at age 60, 68% at age 61 and so on until the full pension is paid at age 65.

Other countries either introduced or improved provisions for early retirement after long years of service or arduous work. In Belgium, a 1976 law enables a worker to retire at age 64 (instead of 65) with a full pension, provided he had 45 years of

---

(1) Summarized from the report "Developments and Trends in Social Security, 1974-1977", International Social Security Association, Geneva, Switzerland. XXX, No. 3, 1977, pp. 292-294.

employment. In addition, under another scheme, early retirement with a full old-age pension is possible at age 64 for a worker who has been employed in an arduous or unhealthy occupation during 5 of the 15 years preceding his 64th birthday or during any 12 years of his career.

In France a retirement pension is now payable at the full rate when a worker reaches the age of 60 (normally payable at age 65) if he has been insured for at least 42 years and if he has been in arduous work for at least 5 years of the 15 years preceding the request for a pension. Women workers are eligible for the same pension after 30 years of insured work if they have raised three or more children and have been engaged in manual labour during 5 of the 15 years preceding the pension claim. A further modification adopted in 1977 permits any women with 37½ years of insurance to receive a full pension at age 60.

Provisions for the United States respecting flexible retirement are provided under the U.S. Social Security Act and the U.S. Age Discrimination in Employment Act.

Under the Old Age Survivors and Disability Insurance provisions of the U.S. Social Security Act, actuarially reduced retirement benefits may be received as early as age 62 rather than age 65, the normal pensionable age. Measures of flexibility beyond the age of 65 are provided through the delayed retirement credit and the provisions for the recomputation of the retirement benefit for earnings received after a retirement benefit comes into pay.



The U.S. Age Discrimination in Employment Act of 1967 prohibited discrimination in employment because of age, in hiring, job retention, compensation, and for other conditions of employment. This law protected persons aged 40-65 working for an employer with 20 or more employees - about 70% of the labour force. In 1974, the Act was amended to include federal, state and local public employees who had not been covered in the original Act.

The Act was again amended in 1977 to raise the age of protection from 65 to age 70. The effect of the amending legislation is to establish age 70 as the retirement age for most employment in the United States. The Act applies to most federal employees aged 40-70, to state and local public employees and to employees in the private sector. In the private sector, only the employees of employers with at least 20 employees are covered by the Act.

The Act was effective September 30, 1978, for federal employees, and January 1, 1979, for employees in the private sector. Extensions to January 1, 1980, will be permitted for certain employees.

In Hungary each period of 5 years (4 years for women) spent in a dangerous or unhealthy occupation counts as an extra year of credit in fulfilling the age requirement for an old age pension. In the USSR the normal retirement age for women is 55, but a decree in 1975 lowered the pensionable age to 50 for women tractor drivers and operators of construction machinery. The

lower pensionable age for women has also been set for specific jobs in the textile industry.

Sweden has an interesting and innovative example of flexible retirement adopted in 1975 through the Partial Pension Insurance Act. This law encourages a reduction in hours worked by paying a partial pension between the ages of 60 and 65. The partial pension replaces up to 65% - before taxes - of the loss of earnings resulting from the shift to part-time work. Normally, retirement earnings plus the partial pension amount to between 85 and 90% of previous income. The partial pension scheme is financed by a special employer's contribution corresponding to 0.25% of total remuneration. A recent questionnaire survey has indicated that up to 20% of all employed persons between 60 and 65 may take advantage of the partial pension option.

A number of countries have also taken steps to encourage workers to prolong their employment beyond the normal retirement age. This approach has the effect of reducing pension expenditures by withholding or cutting down benefit payments and of producing additional revenues from the contributions of older workers.

Most countries which passed new legislation of this type substantially improved the additional pension credits earned by deferring retirement. In Denmark 5% of the basic old-age pension is earned, up to a maximum of 30%, for each half-year of deferment beyond the retirement age of 67. New pension legislation in Czechoslovakia and Hungary provides for increments

of 7% for each year worked beyond the retirement age (3% for salaried workers in Hungary). The maximum pension which can be earned through deferment in Hungary is equivalent to 95% of previous earnings. The regulations in Israel credit workers with 5% increases for each year of deferred retirement up to a maximum of 25%. Israel also exempts workers who prolong their employment beyond the retirement age from paying national insurance contributions.

In Bulgaria and Poland changes introduced during the period 1974-77 permit recipients of full old-age pensions to continue in certain paid employment without any reduction in benefits. In Bulgaria pensioners, while drawing a full pension, may continue to work in agriculture, construction and other sectors of the economy specified by the law.

Special Measures Under Unemployment Insurance Plans  
Benefiting Older Workers (1)

In addition to flexible retirement provisions under public social insurance plans and legislated provisions on retirement, there has been a recent development using Unemployment Insurance to provide income prior to the normal age of retirement.

A number of the plans in the period 1974-1977 have adopted "unemployment pensions" for older workers to provide a bridge between age 60 and 65 until the normal age of retirement is reached. These measures were designed to provide extended

---

(1) Extracted from "Developments and Trends in Social Security 1974-77" (General Secretariat of ISSA), International Social Security Review, International Social Security Association, XXX, No. 3, 1977, pages 278, 309, 310.

benefits and to encourage older eligible workers to leave the labour force in favour of younger unemployed workers. Other countries on the contrary have tried to encourage the hiring of older workers by reducing or eliminating the liability of the employer to pay social security contributions on behalf of such workers.

One of the bridging schemes, having potentially far-reaching effects on the labour market, was recently introduced in France. Through national collective agreements signed in 1977 any worker can qualify for a "pre-pension" from the age of 60. Previously, only workers who had lost their employment were eligible for a pre-pension. The level of the benefit is 70% of the gross salary or nearly 80% of the net salary. The program is administered by the unemployment insurance plan and financed from plan revenues and government subsidies.

In Belgium a pre-pension became payable in 1976 to workers aged 62 (58 for women) who resign or are dismissed and is payable until retirement at age 65. The beneficiary cannot continue in paid employment nor receive any other unemployment benefit. Vacancies arising from the retirement of workers on pre-pensions can be filled only by unemployed workers under the age of 30.

In Finland an unemployed person aged 60-64 is granted an "unemployment pension", provided that he has been unemployed for a minimum of 200 days in the previous 52 weeks. This unemployment benefit is equal in amount to the retirement pension and at age 65 converts into a retirement pension. Under 1976



legislation in the Netherlands, unemployed persons of 60 years of age and over who have exhausted their regular unemployment benefit entitlement can continue to receive benefits until the retirement age of 65. The United Kingdom law applies only to unemployed workers or workers wishing to cease employment only one year before normal retirement (age 64 for men, 59 for women). Under this "job release scheme", a tax-free benefit of £23 a week is payable until the recipient reaches retirement age and qualifies for his retirement pension.

Certain national social security schemes have adopted measures to encourage the employment of older workers by exempting employers from making social security contributions on their behalf. In Japan exemptions are granted for certain categories of older workers under the unemployment insurance scheme and in Spain for the other social security schemes as well.

More detailed information on retirement provisions in France, Sweden and the United States is given in the sections which follow.

## B. France

### Early Retirement Pension

France has no statutory retirement age, and has provided flexibility by permitting workers to retire and collect pensions at age 60 provided they have at least 15 years of insurance. Retirement is not required for a pension, but substantial increases result from postponement of the pension.

For example, the amount of retirement pension payable at age 60 is increased by 5% for each quarter year elapsed since age 60. Most workers wait until age 65 when the pension is considerably higher before drawing their pensions.

A law of 30 December 1975 and effective July 1, 1976 <sup>(1)</sup> allows certain categories of manual workers to retire at age 60 and receive a pension equal to that usually paid at age 65.

The persons so affected are manual workers who have performed particularly arduous work (assembly-line, furnace work, exposure to bad weather on building sites, etc.) for 5 years during the preceding 15 years of work and who have been insured for 42 years. The scheme also covers mothers who have brought up a family of three children provided they have been working in manual labour for 5 years during the preceding 15 years and have been insured for 30 years. Persons claiming such a pension must resign from their employment to be eligible but they are free to accept other employment once the pension becomes payable.

#### Unemployment Pension <sup>(2)</sup>

A new agreement, signed on 13 June 1977 by all the major trade unions and employers' organizations, guarantees an income equal to 70% of the last gross wage, corresponding to about 80% of the last net wage, to workers in private industry

---

(1) "Social Security in the Member States of the European Communities in 1976", International Social Security Review, International Social Security Association, XXXI, No. 1, 1978, page 98.

(2) Source: ILO: Social and Labour Bulletin, No. 3, 1977. See also International Social Security Review, No. 3, 1973, pp. 318-320. International Social Security Review, ISSA, Geneva, XXXI, No. 1, 1978, pp. 75-76.

and commerce aged 60 and over who wish to end their occupational activity at an age between 60 and 65.

In 1972 the workers' and employers' organizations concluded an agreement providing for the payment of a supplementary benefit to workers aged 60 and over who are entitled to statutory unemployment benefits if they are dismissed and find themselves unemployed; the supplementary benefit, the costs of which are borne by the unemployment insurance funds, guarantees the workers concerned an income equal to 70% of their former gross wage. From the age of 65 on, the retirement pension paid by the social security fund replaces the benefits provided under the agreement. This agreement was extended and made compulsory in all undertakings covered by the agreement setting up the unemployment insurance funds. The present agreement thus extends the scope of the earlier one.

The monthly benefit is at present fixed at 1,114.50 francs minimum and 14,400 francs maximum. These benefits will be adjusted twice a year according to movements in wages.

In order to benefit under the agreement a worker must fulfil the following conditions:

- have resigned from his employment during the period of application of the agreement;
- be aged at least 60 by the date on which his resignation takes effect;
- prove that he has belonged for at least 10 years (and 1 continuous year during the 5 years preceding his resignation)

to one or more social security schemes covering wage-earning employment in economic activities falling within the scope of the agreement setting up the unemployment insurance funds;

- have applied for benefits paid by the State to workers without employment;
- not be entitled to a retirement pension paid by the social security fund at full rate (certain workers are entitled to a full retirement pension at the age of 60, at the rate which would be paid if the worker had actually worked until the age of 65);
- not have opted, since the agreement took effect, for lump-sum settlement of the old-age pension entitlement from the social security fund (in any event it is not possible to fully accumulate the income guarantee and the old-age pensions from the social security fund).

Payment of income guarantee benefits, like that of benefits paid to workers over 60 who become unemployed as a result of dismissal, ceases from the day when the beneficiary:

- reaches the age of 65 years and 3 months (the 3 months' extension beyond the sixty-fifth birthday takes account of the time necessary for the settlement of the pension entitlement by the social security scheme);
- opts for lump-sum settlement of the old-age pension entitlement from the social security fund;
- resumes a wage-earning or non-wage-earning occupational activity (payments are resumed as soon as the beneficiary ceases this new activity).

The agreement took effect on 11 July 1977 upon receipt of ministerial approval and following the signature of an agreement between the State and the unemployment insurance scheme



specifying the participation of the State in financing the new scheme; (the state share will not be less than in the case of the unemployment benefits whose costs it would bear if the beneficiaries became unemployed). Its expiry date has been fixed at 31 March 1979, but the social partners are to meet before this date to decide whether it should be extended.

It is estimated that, in the age group 60 to 64, about 20% of the workers concerned will apply for early retirement benefit, that is about 100,000 workers out of a total of 450,000 who are entitled to benefit from the agreement.

#### C. Sweden

##### Graduated Retirement (1)

The Swedish national pension plan offers various opportunities for flexible retirement, including early retirement on a full but reduced pension, and graduated retirement whereby workers may reduce their hours of work and qualify for a partial retirement pension. Disadvantages of the latter arrangement include a reduced pension for the rest of a pensioner's life, and the bluntness of the system in which pensions are not commensurate with a pensioner's previous working capacity.

---

(1) Summary made of International Social Security Association document ISSA/IVS/X/Z entitled "Gradual transition from full-time work to retirement with income deriving in part from work and in part from a reduced pension". Reporter L.A. Aström, Director-General, National Social Insurance Board (Sweden), 10th Meeting of the Committee on Old-Age, Invalidity and Survivors' Insurance, Madrid, 7 October 1977.

Early retirement is available for persons aged between 60 and 70 who may retire on full pension, but this is reduced in annual amount to adjust for the greater number of years over which it must be paid. Reasons for such early retirement may include reduced working capacity and lack of available employment.

The Swedish Graduated Retirement Scheme achieves a smooth transition from wages or salary to pension without too great a reduction in income level. Wage or salary earners aged between 60 and 65 may scale down their working hours in the final years before retirement and qualify for a partial retirement pension which is paid in combination with remuneration for their part-time employment. The partial pension, before tax, makes up 65% of the earnings lost as a result of the reduced working hours.

#### Eligibility

To be eligible for graduated retirement pension a person must be an insured wage-earner aged between 60 and 65 years, must have been gainfully employed for not less than 5 of the preceding 12 months, and must have been a wage-earner for not less than 10 years after age 45. In addition, the partial pension may only be paid in connection with part-time work, and work must be scaled down.

#### Scaling Down of Working Hours

Working hours must be reduced by an average of at least 5 hours a week. Since the normal working week in Sweden is 40 hours, 35 hours is the maximum work that can be combined

with a partial pension. The minimum limit is 17 hours per week. Except where employment conditions warrant, part-time employment must be performed at least every second month - a person cannot, therefore, work for 6 months and take 6 months off.

Reduction of the minimum 5 hours per week may be with one employer, one of several, or more than one at the same time. Since the fundamental idea underlying the scheme involves a reduction of working hours, a partial pension would not normally be paid to a person who substitutes new employment for reduced hours in his usual occupation. A sideline or subsidiary occupation would not be counted if a worker chose to scale down his hours at his regular occupation.

#### Loss of Earnings and Size of Partial Pension

The partial pension amounts to 65% of lost earnings. This proportion was selected to achieve two objectives: to provide sufficient compensation for lost earnings and at the same time not to impair the incentive to continue in full-time work.

Because Sweden has a steeply progressive income tax system, the degree of compensation after tax must be considered. The following example shows that no major loss of income after tax is suffered even if work is reduced by as much as one half.

If a person earns SKr 3,500 per month he will receive SKr 2,453 after tax. By reducing his working hours by half and combining half-time employment with a partial pension, he will receive one half of his previous salary, or SKr 1,750 per month. The loss of income is compensated by the partial pension i.e.

65% of SKr 1,750 or SKr 1,137. Together with earnings from part-time employment his income will add up to SKr 2,887 per month. After deduction of tax he will receive SKr 2,114 which is 86.2% of his income from previous full-time employment - the net income being reduced by only 13.8%.

If conditions of employment change, the pensions must be reassessed up or down. The beneficiary must inform the insurance office of any change and must report by questionnaire each quarter verifying part-time employment during the preceding quarter and indicating employment in the following quarter.

#### Financing

The partial pension scheme is financed by a separate employer's social insurance pay-as-you-go contribution. Contributions are paid into a fund administered by the National Social Insurance Board. The annual contribution from the employers is 0.25% of total wages.

#### Scope of the Partial Pensions Scheme

In March 1977, 20,782 beneficiaries received partial pensions under the scheme or 10% of all gainfully employed wage-earners between age 60 and 65. The composition is about 70% males and 30% females. The age distribution of beneficiaries shows that there is an even distribution in the age groups 61 to 64. As to working hours, about 90% of the partial pensioners exchanged an average 40-hour week for an average 17-21 hours per week. Over 70% of partial pensioners were earning SKr 40,000 to 60,000 before reducing their working hours; after the reduction nearly 70% had an income of SKr 20,000 to 30,000.



### Problem Areas

The partial pension scheme encounters a number of problems:

- (1) Self-employed persons cannot benefit under the scheme because of the problems of ascertaining and controlling working hours before and after partial retirement and because of the wide range of types of self-employed.
- (2) Problems also exist in determining the level of income before and after the reduction of working hours because of changes in the rate of pay between full-time and part-time employment, and where the nature of the job changes after transition.
- (3) The regulations assume a certain fixed number of hours which a person works on the job. In some jobs there are no fixed working hours, and compensation is based on performance - e.g. workers on commission, home workers. These cases need to be specially appraised.

### Reasons for Accepting or Rejecting Partial Retirement

In 1976 a research project on the effects of the scheme tried to assess the reasons why some persons wished to take partial retirement and others preferred to remain employed.

The common reasons for partial employment are:

- (1) to take life easier before retirement;
- (2) to devote more time to other interests;
- (3) poor and failing health;
- (4) tiring work environment.

The most common reasons for persons not to be interested in partial retirement are happiness in their present work and a desire to continue in full-time work and fend for themselves economically for as long as possible.

D. United States

Provisions respecting flexible retirement are provided under the U.S. Social Security Act and the Age Discrimination in Employment Act. The Social Security Act makes provisions for the operation of the Old Age Survivors and Disability Insurance program, and the Age Discrimination in Employment Act contains provisions respecting mandatory retirement in federal government employment and in private sector employment. These two pieces of legislation are discussed in turn below:

Flexible Retirement

Under the Old Age, Survivors and Disability Insurance provisions of the Social Security Act, retirement benefits may be received as early as age 62 rather than age 65, the normal pensionable age. Flexibility beyond age 65 is provided through the delayed retirement credit and the provisions for the recomputation of the retirement benefit for earnings received after it comes into pay.

(1) Retirement benefits at age 62

Retirement benefits may be paid as early as age 62 - 3 years prior to the normal pensionable age of 65. When this is done, the benefit is actuarially reduced. The formula for reduction is  $\frac{5}{9}$ ths of 1% for each month of entitlement before age 65. The reduced retirement benefit then continues at this reduced rate even after age 65. The reduced retirement benefit may be recalculated to include additional entitlement derived

from covered earnings after the benefit has been put into pay. This benefit may also be increased by virtue of delayed retirement credits in respect of months in which the benefit was not paid.

The reduction formula has been designed so that the beneficiary will get more in total benefits for the first 15 years following receipt of the benefit. For periods greater than 15 years total benefits will usually be less than if the pensioner had waited until age 65 to get an unreduced retirement benefit.

(2) Early payment of other benefits

Not only are there provisions for early payment of retirement benefits, the program also makes provision for the early payment of the following benefits:

- husband's and wife's insurance benefits
- widow's and widower's insurance benefits
- disability insurance benefits received after a reduced retirement, widow's, or widower's benefit.

(3) Effect on retirement benefits of the retirement test

The payment of any retirement pension regardless of whether it is paid early or at the normal pensionable age is subject to the retirement test (also called the earnings test).

If the retirement beneficiary works, his earnings in a month in excess of exempt amounts of earnings serve to reduce or even eliminate the benefit. The program sets out exempt amounts on both an annual and monthly basis but the

test is applied on a monthly basis. For example, a beneficiary in a particular month may have earnings less than the monthly exempt amount. In this case, he will get the full amount of the retirement benefit to which he is entitled even though, on an annual basis, his earnings may exceed the annual exempt amount. Earnings greater than either the monthly exempt amount or annual exempt amount are used to reduce benefits. The amount used to reduce or eliminate the retirement benefit is called "excess earnings". "Excess earnings" are: one-half the total earnings in excess of the monthly or annual exempt amounts. By retirement benefit is meant both the benefit payable to the retirement beneficiary and that payable to the beneficiary's dependants.

An amendment to the Social Security Act passed in 1977 provides for increases in the annual exempt amounts for beneficiaries age 65 and older rising from \$3,000 in 1977 to \$6,000 in 1982. The annual exempt amounts for beneficiaries under age 65 have not been changed. These are: \$3,000 in 1977 rising to \$4,300 in 1982. The monthly exempt amount for the retirement test has been eliminated for years after the initial year of retirement. Under the same amending Act, the age under which the retirement test will no longer apply is to be lowered from age 72 to 70 effective from 1981.



(4) Delayed retirement credits

A fully insured worker between age 65 and 72 who does not receive a retirement benefit for a month can have his benefit increased by virtue of the delayed retirement credit. The benefit will be increased by an amount equal to 1% a year or 1/12th of 1% a month. With the 1977 Amendments to the Social Security Act, the delayed retirement credit was increased for persons reaching age 62 after 1972 to 3% a year i.e.  $\frac{1}{4}$  of 1% a month. The 1% annual rate continues to apply to persons who reached age 62 in 1979.

(5) Recalculation of Benefits

A person's Primary Insurance Amount (PIA), which is used to calculate benefits, may be recalculated one or more times after the first calculation made when becoming entitled to a retirement or disability benefit. This is done to give credit for any substantial additional covered earnings that the worker may have after becoming entitled to benefit.

A person in receipt of a retirement benefit may continue to work. If he does work, the payment of his retirement benefit will be subject to the retirement test and his benefit may be reduced or not paid at all for a month. In such a situation, the covered earnings will be taken into account and the PIA recalculated to determine whether it will yield a higher benefit.

Mandatory Retirement

The U.S. Age Discrimination in Employment Act of 1967 prohibited discrimination in employment because of age, in hiring, job retention, compensation, and for other conditions of employment. The law protected persons age 40-65 working for an employer with 20 or more employees - about 70% of the labour force. In 1974, the Act was amended to include federal, state and local public employees who had not been covered in the original Act.

The Act was again amended in 1977 to raise the age of protection from 65 to age 70. The effect of the amending legislation is to establish a mandatory retirement age at 70 for most employment in the United States. The Act applies to most federal employees aged 40-70, although the Civil Service Commission retains its power to establish maximum age requirements when such age is a necessary occupational qualification to perform a job. Included in this group are law enforcement officers, firefighters, air traffic controllers and employees of the Alaska Railroad and Panama Canal Company. The Act applies also to state and local public employees and to employees in the private sector. In this latter respect, only the employees of employers with 20 or more employees are covered by the Act. Hence, some private sector employees are not protected.

The Act was effective September 30, 1978 for federal employees and January 1, 1979 for employees in the private

sector. Extensions to January 1, 1980 will be permitted for employees covered by certain collective agreements and to July 1, 1982 for tenured professors. Executives and high policy makers may be retired mandatorily between ages of 65 and 70 if entitled to a pension from an employer of at least \$27,000 a year.

In respect to pension plans, the U.S. Supreme Court had interpreted the Age Discrimination in Employment Act to permit mandatory retirement within the protected age group if it is accompanied by a bona fide pension or benefit plan. The latest amendment to the law clarifies and restates the original intent of Congress that no such forced retirement is permitted under the Act.

## V. CURRENT ARRANGEMENTS IN CANADA

The previous sections have dealt with some of the factors that limit the freedom of choice that Canadians have in deciding either to delay or advance their retirement, and the kinds of measures that have been adopted in other countries to offset these limitations. In this section are set forth various ways that Canadian governments, employers and financial institutions have addressed the problems of income after retirement, and relevant health and other counselling services during employment to help workers prepare for their retirement. These measures reflect the retirement age policies that now prevail in Canada.

### A. Income Protection

#### Trends in Retirement Age

Age 65 is generally accepted as the age at which people retire from the labour force in Canada and begin drawing pension benefits. Old age benefits from the public pension plans, Old Age Security/Guaranteed Income Supplement and the Canada and Quebec Pension Plans, which at the present time represent the largest source of income flowing to all persons aged 65 and over, become payable at age 65 whether or not a person retires from the labour force. The Canada Pension Plan did initially have a retirement and earnings test for persons aged 65 to 70 but this was eliminated in 1975. Although eligibility for public pension plan old age benefits is not conditional on retirement, the provision of this source of pension income does give labour force members a viable option for retirement at age 65 which may, in



fact, influence their decision to retire, since there is a strong link between income availability and retirement.

Human rights legislation at the federal level and in most of the provinces protect workers against age discrimination generally up to age 65, thus indicating that age 65 is considered the normal retirement age.

Most private pension plans provide for normal retirement on full unreduced pension at age 65 and for a significant number of employees retirement at age 65 is mandatory.

There has been a continuous trend towards earlier retirement ages over the past twenty-five years, and the trend towards withdrawal from the labour force prior to age 65 has accelerated during the 'seventies. As Table V.A.1 indicates, there has been a steady decline in the participation rates of males aged 65+ over the past 25 years from 34.8 in 1953 to 15.5 in 1977, while the participation of males aged 55-64 has shown a dramatic and continuous decrease in the past decade from 85.3 in 1969 to 76.6 in 1977. No such trend can be discerned in female participation rates in the older age group, but this phenomenon reflects the increasing female participation in the labour force.

The trend towards earlier retirement has been facilitated by improvements in the pension system, both public and private. The commencement of the Canada and Quebec Pension Plans in 1966, and the Guaranteed Income Supplement in 1967, as well as the gradual lowering of the age of eligibility for the Old Age Security pension between 1966 and 1970 from 70 to 65 meant that

Table V.A.1

Participation Rates for Age Groups 55-64 and 65+  
by Sex, 1953-1977

Year	Males		Females	
	55-64	65+	55-64	65+
1953	86.5	34.8	12.9	3.6
1954	85.4	33.2	14.0	3.7
1955	86.1	32.3	14.7	3.9
1956	86.4	34.0	15.8	4.5
1957	87.2	34.1	18.2	5.0
1958	87.0	32.1	19.2	5.2
1959	86.8	31.0	20.1	5.2
1960	86.7	30.3	21.3	5.6
1961	86.8	29.3	23.2	5.9
1962	86.1	28.5	23.8	5.6
1963	85.9	26.4	24.6	5.9
1964	86.2	26.8	25.6	6.3
1965	86.4	26.3	27.0	6.0
1966*	86.0	26.2	28.4	5.8
1967	85.8	24.7	28.6	5.9
1968	85.4	24.3	29.0	6.1
1969	85.3	23.5	30.2	5.5
1970	84.2	22.6	29.8	5.0
1971	83.3	20.0	30.9	5.1
1972	82.4	18.6	29.7	4.3
1973	81.2	18.1	31.0	4.4
1974	80.3	17.7	29.6	4.3
1975	79.4 (80.1)	17.2 (18.5)	30.8 (29.0)	4.4 (4.8)
1976	76.7	16.0	32.1	4.1
1977	76.6	15.5	32.2	4.2

\* Figures for 1966 to 1977 are based on the Revised Labour Force Survey. Figures from the former Labour Force Survey for 1975 are presented in parenthesis for comparison purposes.

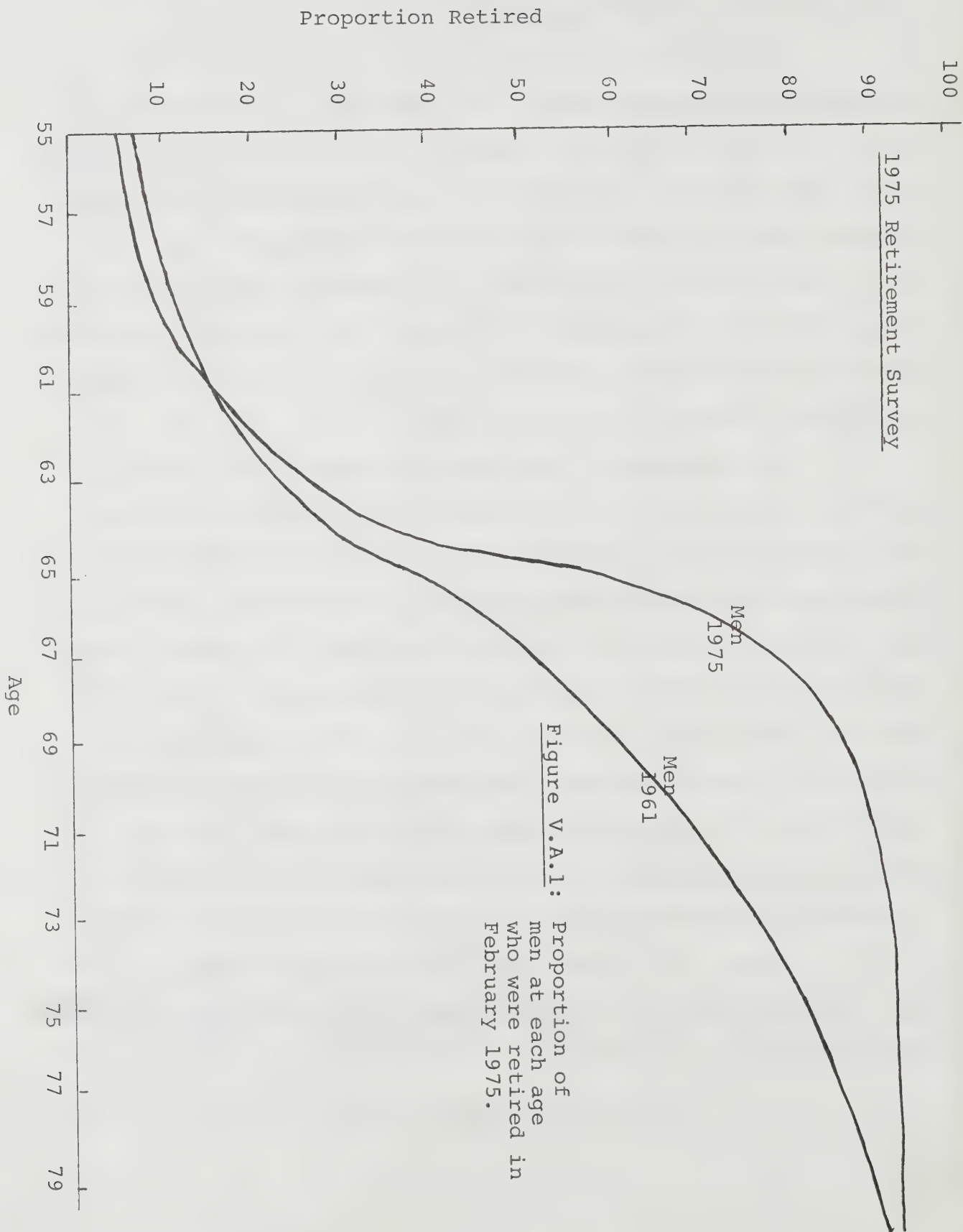
SOURCE: Statistics Canada, Labour Force Survey.

by 1970 people had a viable option to retire at age 65 with at least a minimum income guarantee.

The trend towards retirement at ages earlier than 65, particularly noticeable during the 'seventies, is attributable in part to pension eligibility changes in some private pension plans which have introduced flexibility in the pensionable age through formulae based on years of service and chronological age. The Public Service Superannuation Act, for example, provides pension eligibility as early as age 55 after 30 years' service. And most private pension plans provide for actuarially reduced pensions at ages below the normal retirement age.

Many employers, including the federal public service, however, maintain age 65 as the mandatory retirement age and retirement at age 65 still appears to be the norm. Figure V.A.1 illustrates the proportions of males and females who indicated in our retirement survey that they were retired. Of the men, about 10% of those aged 59 were retired, as were almost 30% of those aged 63, 60% of those aged 65, and fully 90% of those aged 70. Figure V.A.1 also illustrates that women retire at an earlier age than do men. Of persons who had worked full-time since age 45, 40% of women as compared to 10% of men aged 59 were retired, while 75% of women compared to 30% of men aged 63 were retired.

Figure F.A.2 shows that 65 is the most common retirement age for men. Of all men who were retired in February, 1975, 25% had retired at age 65.





Proportion of Men Retiring

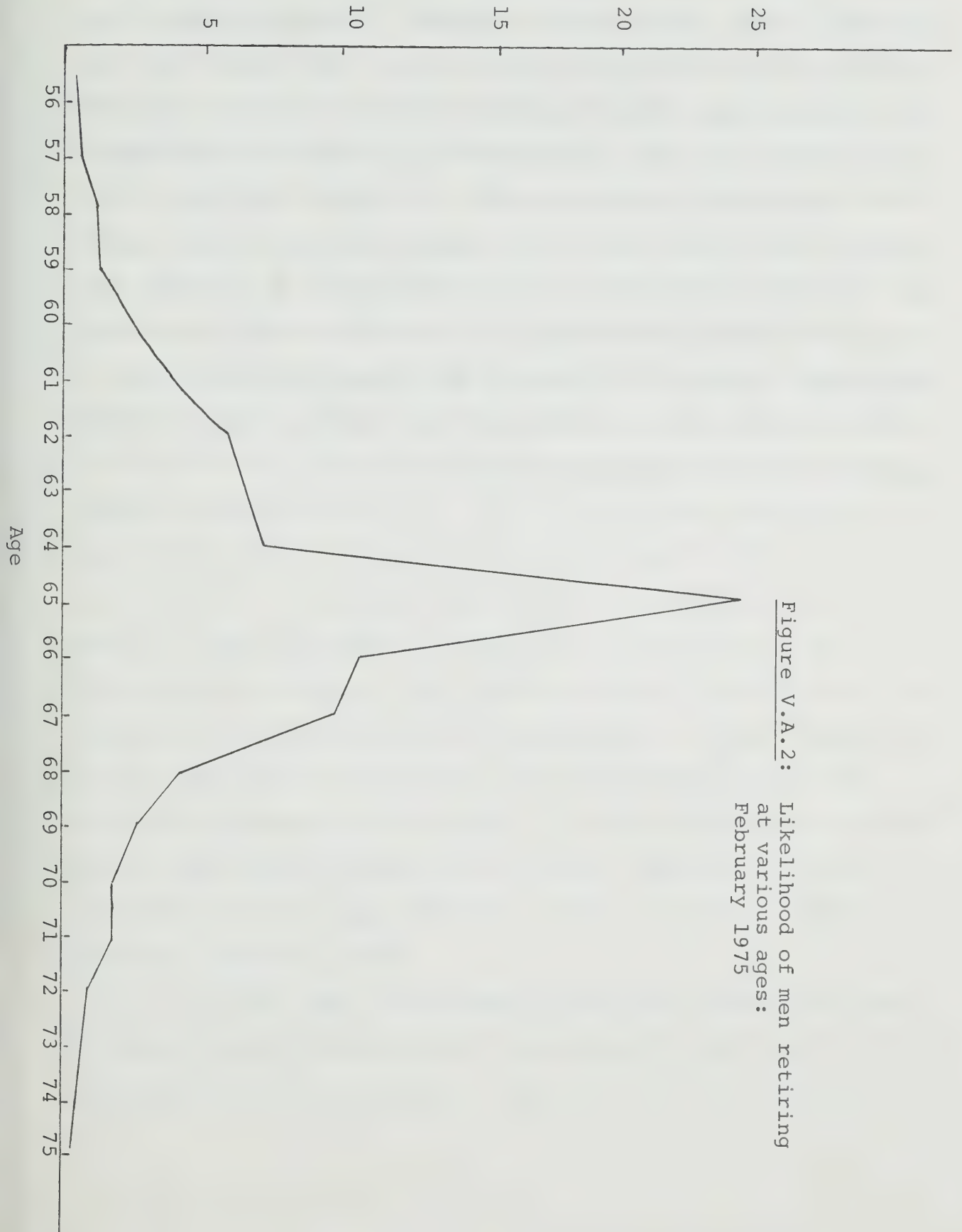


Figure V.A.2: Likelihood of men retiring  
at various ages:  
February 1975

The following sections will provide an overview of retirement income arrangements in Canada. These arrangements can be viewed as part of a three-tiered system. The federal Old Age Security/Guaranteed Income Supplement/Spouse's Allowance program makes up the first tier. The second tier consists of the basic public contributory pension schemes: the Canada and Quebec Pension Plans. These two tiers, together with provincial supplements recently introduced by several provinces, are intended to ensure basic adequacy in income for the retired. The third tier, consisting of the private pensions and accumulated savings and assets of individuals, is concerned with ensuring whatever extra margin of comfort individuals might desire.

Retirement Income: The Public System

(i) Historical Developments

There has been considerable improvement in the public part of the retirement income system since the Department of National Health and Welfare presented its brief to the Special Senate Committee on Aging in 1964. In terms of social policy, much of the focus of the 1960's was the war on poverty. Countless studies were done examining the causes and effects of poverty in attempts to come up with proposals to alleviate it. It became evident at this time that among the poorest of the poor were the elderly, most of whom had little income other than the Old Age Security pension which amounted to \$75 monthly in 1964, and was available at age 70. Old Age Assistance was available to needy persons aged 65 to 69 on an income-tested basis.

As a solution to the problem of inadequate income resulting from retirement, disability, or the death of the breadwinner in a family, the Canada and Quebec Pension Plans were introduced in 1965 to extend the principle of social insurance to provide pensions for retirement, for disability, and for the survivors of deceased contributors. In 1966 the eligible age for the Old Age Security pension was lowered from age 70 to age 69 and thereafter one year, each year, until the pension became payable at age 65 in 1970.

In 1967 the income-tested Guaranteed Income Supplement was added to the Old Age Security program for pensioners at the lower end of the income scale to increase the level of minimum

income support available to them. In 1975 the Spouse's Allowance was introduced to pay an income-tested benefit to spouses aged 60 to 64 of Old Age Security pensioners to alleviate the income problems of those couples forced to live on a single pension.

The Old Age Security Act was amended, effective July 1, 1977, to pay partial or pro-rated pensions based on the number of years of residence in Canada up to a maximum of 40 years for a full pension. Simply stated, the OAS pension is determined at the rate of 1/40th for each year spent in Canada after the age of 18. Persons who were 25 years or older, and legal residents of Canada on July 1, 1977, have the choice of using the old or the new rules. Under the new legislation, authority is also given for Canada to enter into social security agreements with other countries.

Legislation was passed in December, 1978 to provide an increase of \$20.00 per month for each household receiving GIS benefits, effective January, 1979. This will be added to the current GIS benefit, the total of which will be subject to quarterly escalation. Where the GIS is being provided to a couple, the total increase will be \$20.00 per month, the same as for a single recipient. This is intended to ensure a better distribution of benefits with a larger relative increase being provided to the single elderly, who are presently relatively worse off than married pensioners.

When the Canada Pension Plan was introduced in 1965, provision was made for indexing both CPP benefits and Old Age



Security benefits, but subject to a two per cent annual ceiling. In 1972 changes were made to the indexing formula for OAS/GIS, effective April 1, 1973, lifting the two per cent ceiling so that indexation would reflect the full increase in prices as measured by the Consumer Price Index of Canada. Effective October, 1973, indexing was changed so that Old Age Security and Guaranteed Income Supplement benefits were indexed on a quarterly rather than an annual basis; when the Spouse's Allowance was introduced in 1975 it too was indexed on a quarterly basis.

Major revisions have been made to the Canada Pension Plan since it was introduced. The two per cent ceiling on indexation was lifted as of January 1974 to reflect the full impact of annual increases in the Consumer Price Index. The Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) were increased in 1974 and 1975 and provision was made, effective January 1976, for the YMPE to be increased by 12.5% per year until it equals the adjusted 12-month average of wages and salaries of the Industrial Composite for Canada.

Effective January 1, 1975, the retirement and earnings tests for individuals from age 65 to 70 were eliminated; the same benefits were provided to male and female contributors; the Year's Basic Exemption (YBE) for the self-employed was set at the YBE for employed persons; and the rules for common-law relationships were eased for the purposes of the survivors' benefit.

Amendments to the Canada Pension Plan, which would recognize spouses working at home received Royal Assent in July 1977. Two major amendments were intended to provide some measure of recognition and financial security for spouses who work in the home, while at the same time retaining the compulsory, contributory, earnings-related nature of the plan.

The first of these amendments, which became effective January 1, 1978, permits the equal splitting between husband and wife of CPP pension credits earned during marriage, upon divorce or annulment of their marriage. Total pension credits would be divided equally regardless of the amount of direct contributions made by husband or wife.

The second amendment is still awaiting approval by Ontario and British Columbia before it can be promulgated. This amendment would protect contributors who leave the labour force to raise young children against the deterioration of the amount of their eventual CPP pension resulting from periods of low or zero earnings incurred during child-rearing. Contributors would be able to drop out the periods when they were raising children under seven years of age when calculating their life time average earnings for benefit purposes. The provision would protect both the eligibility and the amount of CPP benefits earned by a contributor prior to and after the child-rearing periods.

The federal government is still committed to this amendment and hopes to obtain the necessary provincial authority for its promulgation.

(ii) Old Age Security/Guaranteed Income Supplement/Spouse's Allowance

The first tier of the retirement income system is the Old Age Security/Guaranteed Income Supplement/Spouse's Allowance program. This program is designed to provide a minimum level of income to those aged 65 and over and certain dependent spouses aged 60-64.

The Old Age Security pension is universally payable to persons at 65 years of age, providing they have met certain residence requirements. Persons who were 25 years or older and legal residents of Canada on July 1, 1977, have the choice of using the new residence rules described above or the rules as outlined in previous legislation. A minimum of ten years' residence in Canada is required for the payment of any part of an OAS pension to a Canadian resident; a minimum of 20 years' residence is required for the payment of an OAS pension abroad.

The Old Age Security pension is escalated quarterly for the full increase in the Consumer Price Index. Effective October 1978, OAS amounted to \$164.74 monthly.

The Guaranteed Income Supplement program is payable to OAS pensioners who have little or no income other than the OAS pension. At the present time (December, 1978) the maximum GIS benefit is \$115.55 per month for a single pensioner and \$102.61 for each spouse of a pensioner couple. The GIS is income-tested, with entitlement based normally on the income in the preceding year, computed in accordance with the Income Tax Act. The GIS

is reduced by \$1 for each \$2 of income over and above the OAS pension. A single pensioner is thus guaranteed by OAS/GIS a minimum monthly income of \$280.29 or \$3,363.48 annually, and a pensioner couple is guaranteed a minimum monthly income of \$534.70 or \$6,416.40 annually at October, 1978 rates.

A second supplement program known as the Spouse's Allowance was introduced in 1975 to help those couples, only one of whom was a pensioner, who were forced to live on a single OAS pension. SPA benefits are payable to pensioners' spouses aged 60 to 64. Like the GIS, the Spouse's Allowance is income-tested. The maximum Spouse's Allowance payable is equivalent to OAS plus GIS at the married rate and amounted to \$267.35 at October, 1978 rates.

Table V.A.2 outlines expenditures on the OAS/GIS/SPA program, benefit rates, and numbers of recipients from 1964 to the present.

Federal OAS/GIS/SPA benefits are further supplemented by additional benefits in some of the provinces. Six provinces - Alberta, British Columbia, Nova Scotia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba - have introduced guaranteed annual income plans to assist low-income pensioners. These provincial programs are income-tested and provide the difference between Old Age Security benefits, CPP, and other taxable income and a guaranteed income level as determined by each of the provinces. The income guarantees are set out in Table V.A.3.



Table V.A.2  
Old Age Security/Guaranteed Income Supplement/  
Spouse's Allowance Program (1)  
Statistics, 1964-1978

Year	Average Number of Beneficiaries Fiscal Year Ending March			Monthly Benefit Rates (March)				Net Total Payments Fiscal Year Ending March (millions of dollars)			
	OAS	GIS	SPA	OAS	Maximum GIS		Maximum SPA	OAS	GIS	SPA	Total
				\$	Single	Married	\$				
					\$	\$					
1964	963,126	-	-	75.00	-	-	-	808.4	-	-	808.4
1965	985,318	-	-	75.00	-	-	-	885.3	-	-	885.3
1966	1,028,779	-	-	75.00	-	-	-	927.3	-	-	927.3
1967	1,143,814	-	-	75.00	30.00	30.00	-	1,033.4	-	-	1,033.4
1968	1,273,627	703,547	-	76.50	30.60	30.60	-	1,153.3	39.6	-	1,192.9
1969	1,406,802	743,955	-	78.00	31.20	31.20	-	1,296.8	244.5	-	1,541.3
1970	1,560,861	787,996	-	79.58	31.83	31.83	-	1,467.1	263.5	-	1,730.1
1971	1,701,459	823,924	-	80.00	33.61	33.61	-	1,627.2	280.0	-	1,907.2
1972	1,745,525	967,623	-	82.88	67.12	59.62	-	1,679.3	526.1	-	2,205.4
1973	1,791,427	1,015,865	-	82.88	67.12	59.62	-	1,786.4	737.9	-	2,524.3
1974	1,837,956	1,065,181	-	108.14	75.85	67.37	-	2,282.4	752.1	-	3,034.5
1975	1,887,838	1,070,479	-	120.06	84.21	74.79	-	2,607.7	836.8	-	3,444.5
1976	1,936,160	1,069,756	-	132.90	93.22	82.78	215.68	2,975.6	923.4	34.9	3,933.9
1977	1,988,606	1,090,534	63,972	141.34	99.13	88.03	229.37	3,318.9	1,017.1	100.6	4,436.7
1978	2,050,735	1,117,585	72,497	153.44	107.62	95.56	249.00	3,668.6	1,077.6	115.0	4,861.2

- 103 -

(1)GIS first became payable in January, 1967 and SPA first became payable in October, 1975.

Table V.A.3

Province	Monthly Income Guarantee (As of October, 1978)		Eligibility Condition
	Single Person \$	Married Couple \$	
Alberta	325.30	629.10	Residents 65+ in receipt of OAS/GIS
British Columbia	319.17	634.36	residents 60+ who qualify under needs tests
Nova Scotia	Maximum OAS/GIS +\$12.50 per month	Maximum OAS/GIS +\$25.00 per month	OAS pensioners
Manitoba	303.75	585.28	residents in receipt of OAS/GIS
Ontario	319.17	638.34	residents 65+ in receipt of GIS
Saskatchewan	305.29	579.70	residents 65+

(iii) Canada/Quebec Pension Plan

The Canada Pension Plan (CPP) and its counterpart the Quebec Pension Plan (QPP) began in 1966, and will in the future play an increasingly important part in the country's public pension system. The plans are contributory, and earnings-related, covering all members of the labour force, and provide retirement benefits, disability benefits, and death and survivors' benefits. In 1979 contributions are collected on earnings that ranged between \$1,100 and \$11,700. At present the CPP/QPP contribution rate is 3.6% and is borne half by employees and half by employers. Thus in 1979 the maximum employee contribution is \$190.80. Self-employed persons, being in effect both employer and employee, contribute at the combined rate of 3.6 per cent on the same range of annual earnings.

The contributory limits under the Canada Pension Plan are automatically adjusted each year. In 1966 and 1967 the limits were \$600 and \$5,000. The upper limit was increased to \$5,100 in 1968 and to \$5,600 in 1973, and an amendment to the Plan raised the ceiling to \$6,600 in 1974 and to \$7,400 in 1975. Legislation which came into force in 1975 provides for the earnings ceiling to increase by  $12\frac{1}{2}$  per cent per year until it reaches the average level of the Industrial Composite Wage Index. Accordingly, the upper limit was increased to \$8,300 in 1976, to \$9,300 in 1977, and to \$10,400 in 1978.

The full CPP/QPP retirement pension is 25 per cent of a contributor's average monthly pensionable earnings. In the calculation of a contributor's pension, earnings for each year are adjusted so that they bear the same relationship to the maximum pensionable earnings in force at the time the pension begins that they bore to the upper limit prevailing in the year in which they were actually received. In this way past earnings are revalued to their current equivalent before the contributor's total adjusted pensionable earnings under the program are averaged over the entire period from the start of the program in 1966, or from age 18, whichever is later, to the date on which the pension is first payable. In no cases are these earnings averaged over less than 120 months unless a disability pension has been paid to the contributor in the interim. Consequently, during the first ten years of the program, only partial retirement pensions were payable. Full retirement pensions first became payable in 1976.

Certain periods of low earnings or no earnings at all can be disregarded in determining the average earnings on which retirement pensions are to be based. Pensionable earnings received between the ages of 65 and 70 may be substituted for low or nil earnings in earlier periods of the same duration. In addition, 15 per cent of the contributory period then remaining (and the earnings corresponding to that period) are disregarded provided that the reduced contributory period is not less than 120 months. These drop-out provisions make it possible for a person to receive a higher pension than he or she would otherwise receive.

A CPP retirement pension is payable at any time after a contributor reaches age 65. A person who continues working after age 65 may choose to continue contributing to the CPP until age 70. However, after age 70 or once a retirement pension is in pay, no further contributions may be made.

Once they start to be paid, Canada Pension Plan monthly benefits are subject to annual adjustment in accordance with increases in the Consumer Price Index. Benefits are payable no matter where the beneficiary lives, whether in Canada or abroad.

Table V.A.4 gives program data on the Canada/Quebec Pension Plans.



Table V.A.4

Canada/Quebec Pension Plan  
Retirement Program Statistics  
1967-1978

Year	Number of Retirement Beneficiaries for March Each Year	Total Payments to Beneficiaries(1) - thousands of dollars -	Average CPP Monthly Retirement Benefit in March of Each Year	Maximum Monthly Retirement(2) Benefit in Calendar Year
1967	4,586	51(2)	-	\$13.02
1968	24,140	1,070(2)	\$8.44	\$23.59
1969	73,367	6,459	\$12.75	\$34.53
1970	146,695	21,789	\$18.35	\$46.04
1971	220,230	51,262	\$23.03	\$57.97
1972	280,488	81,796	\$26.78	\$70.31
1973	337,659	112,416	\$31.19	\$83.07(3)
1974	408,539	158,648	\$39.84	\$101.41(3)
1975	489,682	237,253	\$51.11	\$125.90(3)
1976	608,549	366,408	\$67.34	\$154.86
1977	703,170	568,464	\$80.63	\$173.61
1978	796,959	768,432	\$93.71	\$194.44

(1) The addition of CPP for the fiscal year and QPP for the Calendar year.

(2) For CPP only.

(3) Maximum Monthly QPP pension for these years was as follows:  
1973 - \$116.66; 1974 - \$125.00; 1976 - \$138.19.

The Canada and Quebec Pension Plans also cover disability, so that a worker who becomes disabled can withdraw from the labour force and draw a disability pension. The maximum monthly CPP disability pension in 1978 is \$194.02. If this is the only source of income that a disabled contributor has, it is insufficient for a family to live on. It should be noted that the Quebec Pension Plan has higher disability benefits. The maximum disability benefit under the Quebec Pension Plan is \$269.42 during 1978.

Of a total of 70 thousand disability pensions in pay in June 1978, 34 thousand, or nearly 50 per cent were received by beneficiaries in the 60-64 age group and another 17 thousand or nearly 25 per cent were received by beneficiaries in the 55-59 age category. The average monthly disability pension received by those in the age groups 55 to 59 and 60 to 64 was \$151.23 in June, 1978.

(iv) Adequacy of Retirement Income

One way of measuring the adequacy of the basic federal retirement income programs is to examine the extent to which pre-retirement income is replaced. Such a measure is usually referred to as the replacement rate.<sup>(1)</sup>

---

(1) This section on replacement rates is based on a recent paper prepared by Brian J. Powell and James K. Martin, Department of National Health and Welfare, for the National Symposium on Aging, Ottawa, October 25-27, 1978, entitled "Economic Implications of an Aging Society in Canada".

Consider a person who was earning at the level of the average industrial wage in 1976 and retires in 1977. Such a person's gross earnings would have amounted to \$11,858 in 1976. If the person were married, and the sole wage earner, the couple would have paid about \$1,994 in federal and provincial income taxes, CPP/QPP contributions, and Unemployment Insurance premiums, leaving the couple with a net income of \$9,864 at their disposal. (This figure would vary somewhat with the province of residence.)

If the earner retired at the beginning of 1977 and was entitled to the maximum CPP pension of \$2,083, and if both spouses were aged 65 or over, they would be entitled to \$4,638 from OAS and GIS, provided they had no income from private sources. The couple would pay no taxes on their retirement income, so that their disposable income in retirement would amount to \$6,721.

In other words, the couple would have a disposable income in retirement equal to about 70% of disposable income immediately before retirement. The replacement rate would be different if the wage earner were single or the spouse younger than 65. Table V.A.5 illustrates these examples allowing for differences in marital status and in the age of the spouse.

A person earning above the level of average industrial wages and salaries before retirement would have a lower replacement rate if he/she were totally reliant on the public retirement income programs. However, the basic policy objective of the

public programs is to ensure "basic adequacy", so that if higher income persons wish to maintain their pre-retirement standard of living they have to rely on private income sources.

The public retirement income programs have been greatly improved in the past fifteen years. In fact, the focus of federal income security policy has been directed towards programs for the elderly. However, this is not to say that the public programs have solved the retirement income problems of all the elderly. As noted above,<sup>(1)</sup> approximately forty per cent of pensioners - the majority of whom are unattached women - have incomes below the Statistics Canada Low Income Cut-offs. The legislation to increase GIS benefits in January 1979, however, will improve their situation.

---

(1) See page 34.



Table V.A.5

Percentage of Pre-Retirement Disposable Income Replaced  
at the Level of Average Industrial Earnings  
By OAS/GIS/SPA and CPP/QPP in the Absence of any  
Private Retirement Income, 1977

Marital Status	Gross Earnings 1976 (One Earner)	Disposable Income Before Retirement*	OAS/GIS/SPA and CPP/QPP**	Disposable Income After Retirement as a Percentage of Disposable Income Before Retirement
Single Person	\$11,858	\$9,310	\$4,023	43%
Married Couple: One OAS Pensioner, Spouse ineligible for OAS or a Spouse's Allowance	11,858	9,864	4,977	50
Married Couple: One OAS Pensioner and One Spouse's Allowance	11,858	9,864	6,220	63
Married Couple: Two OAS Pensioners	11,858	9,864	6,721	68

\* Disposable income is gross earnings minus federal and provincial income tax, CPP/QPP contributions, and UI premiums.

\*\* No federal or provincial income tax would be paid on these amounts.

Source: Table 8 in Basic Facts on Public Retirement Income Programs, Occasional Paper No. 3, Policy Research and Strategic Planning, National Health and Welfare, July, 1978.

Retirement Income: The Private System

(i) Major Shortcomings of the Private Pension Plan System

Employer-sponsored pension plans and private savings form the third tier of the retirement income system. Employer-sponsored pension plans, however, provide only about twelve per cent of the total retirement income received by all pensioners, thus indicating the limited role they play in the retirement income system at the present time. This limited role is a reflection of a number of shortcomings of the private pension plan system.

First, the coverage of employer-sponsored pension plans is far from complete. While virtually all full-time public sector employees are members of employer plans, only about one-half of full-time paid workers between the ages of 25 and 64 working in the private sector are plan members. Most of the uncovered plan members work for small or medium-sized firms.

Second, because most pension plans are not portable from employer to employer, and because in most plans vesting does not occur until age 45 after ten years of service, a mobile worker who has belonged to several pension plans throughout his working life may end up with a very small pension or none at all.

The third major shortcoming of the private pension system is that only a few plans provide pensions whose real value is more or less maintained and even fewer provide pensions which are fully and contractually indexed to price level increases.

It is understandable that most employers prefer to adjust pensions-in-pay in an ad hoc manner since such a procedure involves, for them, a good deal less risk than does a fully and contractually indexed plan. Nevertheless, when the real value of pensions-in-pay is not maintained command over resources is shifted from pensioners, who have little means to protect themselves, to others in the economy.

(ii) Coverage

Membership in employer-sponsored pension plans, although far from complete, has been increasing over the past couple of decades. At the beginning of 1976 some 3.9 million people, representing 39 per cent of the labour force or 46 per cent of all paid workers, were members of employer-sponsored pension plans compared to 28 per cent of the labour force in 1960. Historically the rate of growth of membership in private pension plans has been about 4-5% annually, and this increased to seven per cent annually between 1974 and 1976. Table V.A.6 indicates that the proportion of total membership accounted for by the public sector has risen from between 25% and 30% in 1947 to 45% in 1976. This change reflects two factors. First, pension coverage in the public sector has improved. Second, employment in the public sector has increased relative to the private sector.

Table V.A.6

Estimated Membership in Employer-  
Sponsored Pension Plans, 1947 and 1976

	Private Sector		Public Sector		Total
	(000's)	% of Total	(000's)	% of Total	
1947	550-660	70-75	200-250 <sup>(1)</sup>	25-30	750-910
1976	2,147	55	1,755	45	3,902
Compound Annual Growth Rate	4.2 to 4.8%	-	7.0 to 7.8%	-	5.2 to 5.9%

(1) Includes Armed Forces of about 100,000.

Pension plan coverage within the private sector varies significantly by industry. Statistics Canada figures indicate that coverage ratios are much below average in the wholesale and retail trades, in community, business and personal services and in agriculture, as can be seen in Table V.A.7. Almost half the paid workers in the private sector are employed in these areas. Pension plan coverage, however, appears to be only half as high in them as it is elsewhere in the private sector.

Within the private sector, coverage is related to the size of the firm. A large majority of large firms have pension plans, whereas many smaller firms do not. Although there are over 15,000 employer-sponsored plans in the private sector covering over 2 million people, 2/3 of these people are covered by the largest 324 private sector pension plans.



Table V.A.7

Proportion of Paid Workers  
in Labour Force Covered by Pension Plans,  
by Industry,  
1976

---

Industry	Members in Pension Plans	Percentage of Paid Workers in Pension Plans
Agriculture	1,194	0.7
Mines, quarries, oil wells	105,533	72.1
Manufacturing	1,011,974	48.4
Construction	264,374	43.9
Transportation and Communication	408,918	49.5
Trade	217,234	13.7
Finance, insurance and real estate	180,433	37.7
Community, business and personal service	615,606	25.2
Public administration	1,097,232	98.0

---

SOURCE: Statistics Canada. Pension Plans in Canada, 1976.

Those with low earnings from employment are a good deal less likely to be members of employer-sponsored pension plans. Data covering members of all pension plans are not available but income tax records in respect of members of contributory plans, which in 1974 contained nearly 80 per cent of all plan members, show that plan participants were significantly concentrated in the higher income groups. Table V.A.8 indicates the proportion covered.

Table V.A.8

Proportion of Tax Filers with Employment  
Income Reporting Registered Pension Plan  
Contributions in 1975

---

<u>Assessable Income</u> <u>(Selected Ranges)</u>	<u>Proportion Reporting Registered</u> <u>Pension Plan Contributions</u>
\$	%
3,000 - 4,000	6.5
7,000 - 8,000	27.5
10,000 - 11,000	43.7
20,000 - 25,000	57.7

---

Thus pension plan coverage varies by sector, by industry, by firm size, and by participants' earnings. Within the private sector, it seems clear that the lack of pension plan coverage is most closely related to size of firm. The great bulk of those not now in a pension plan work for employers hiring less than 50 employees.

Most future increases in coverage of the present employer-sponsored pension system will likely be associated with changes in the industrial structure. If the sector that is characterized by virtually complete pension plan coverage - the public sector - expands its range of activity, it is likely that the overall coverage of pension plans will increase: conversely, if this sector decreases its range of activity, it is likely that overall pension plan coverage will decline. Similarly, if the share of total employment accounted for by larger firms increases, so too will plan coverage, given the greater probability of large firms offering plans. In addition, coverage may increase as a result of the introduction and expansion of union-initiated multi-employer plans.

Coverage in the public sector is now virtually complete, while in the private sector about half of the full-time paid workers between age 25 and 64 are not in plans. Barring major structural shifts, it is unlikely these proportions will change significantly in the foreseeable future.

Although membership in employer-sponsored pension plans has been increasing over the past three decades, there are still large gaps in coverage in the private sector. Moreover, not all present members of private pension plans will receive a full pension on retirement, because of high labour mobility rates and lack of portability as well as incomplete vesting standards in pension plans. The current set of vesting provisions in employer

plans means that those workers who belong to several employer-sponsored pension plans throughout their working lives can end up with very small pensions or none at all. This difference in treatment of the "stable" worker and his mobile counterpart is exacerbated by inflation since the deferred pensions of terminated employees are almost never adjusted for inflation between termination and retirement.

Some 90 per cent of plans covering 80 per cent of plan members required at least 10 years of service for full vesting in 1976. If there is a ten-year vesting requirement a member of a non-contributory plan who leaves after only eight years' service will receive nothing; in the case of a contributory plan he will receive only a return of his own contributions (plus some interest). An employee who leaves after eleven years' service will receive, at retirement age, a pension whose size will depend on what annuity the accumulation will then buy. This happens automatically in a non-contributory plan; in a contributory plan, a terminating employee who, having achieved vested status, withdrew his own contributions, would lose the right to the employer's contribution. This is referred to as conditional vesting; virtually all employer-sponsored plans use this form of vesting.

Even if each full-time worker in the public and private sectors was always a member of a pension plan - i.e. if coverage were complete - the existence of plans with less than full and immediate vesting standards would mean that many workers would later retire with far fewer years of pensionable service to their credit than the number of years they had worked.



(ii) Age of Retirement

The normal age of retirement - the earliest age at which members may retire and begin receiving full accrued pension payments without reduction - has generally been accepted as age 65 under most private pension plans. In 1976, 80 per cent of all plans, covering 72 per cent of total membership, provided for normal retirement at age 65.

In many plans the normal age of retirement coincides with the age of mandatory retirement established by the employer. Data limitations, however, preclude one from ascertaining how extensive this is. Some plans may exist without the employer requiring employees to retire at any specific age, but this appears to be rare. A plan may have a normal retirement age that differs from the age of mandatory retirement. In the PSSA<sup>(1)</sup>, for example, age 60 is the "normal age of retirement" but 65 is the specified age for mandatory retirement.

Almost all plans (97% covering 95% of all members in 1976) provide in some way for members to retire before the normal retirement age and receive an immediate but reduced pension. Some of the plans reduce the deferred benefit using actuarial calculations. Others employ arbitrary early retirement discount factors. Usually such early retirement provisions apply only to those having fulfilled some age and/or service requirements.

---

(1) Public Service Superannuation Act.

More often than not, early retirement on these reduced pensions requires the consent of the employer, although early retirement at the employee's option is not unusual. In some cases early retirement under these provisions is used to enable the employer to impose earlier mandatory retirement.

Special retirement provisions have been introduced into some plans in recent years, that allow members to retire at earlier than the "normal retirement age" with unreduced pensions, provided that they meet certain age and/or length of service requirements. Although relatively few in number (less than 4 per cent have this option), they covered nearly 40 per cent of all plan members in 1976. Plans with this option were mostly concentrated in the public sector.

(iii) Amount of Benefits

Pension benefits actually paid by private pension plans remain low, particularly for women as Table V.A.9 indicates.

The data in this table are subject to certain limitations; they do not distinguish between retirement pensions and other supplementary benefits such as disability, widows' or orphans' pensions. Also they do not include data on those people whose income is so low that they do not file an income tax return. However, they do give an indication of the inadequacy of private pension plan benefits.

Table V.A.9

Pensioners by Annual Income and Sex,  
Showing Average Pension Received  
from Private Plans,  
1975

Annual Income	Male		Female		Both sexes	
	Number	Average Pension	Number	Average Pension	Number	Average Pension
		\$		\$		\$
Under \$1,000	3,302	412	4,046	262	7,348	329
1,000-\$ 1,999	9,158	625	12,729	505	21,887	555
2,000- 2,999	29,488	833	28,957	856	58,445	845
3,000- 3,999	43,405	1,343	36,064	1,300	79,469	1,323
4,000- 4,999	45,375	1,937	33,958	1,576	79,333	1,783
5,000- 5,999	45,567	2,514	27,156	1,964	72,723	2,308
6,000- 7,999	64,628	2,953	38,624	2,111	103,252	2,638
8,000- 9,999	49,511	3,239	26,038	2,520	75,549	2,991
10,000- 24,999	128,465	4,132	42,298	3,327	170,763	3,932
25,000 and over	18,828	7,267	2,946	5,221	21,774	6,990
TOTAL	437,727	2,996	252,816	1,935	690,543	2,607

SOURCE: Statistics Canada. Private Pension Plans in Canada, 1976  
(derived from special tabulations from Revenue Canada,  
Taxation).

(iv) Retirement Savings Plans

Registered Retirement Savings Plans (RRSP's) provide another vehicle for retirement savings. Investment in these plans is encouraged through tax incentives. Participants in RRSP's can deduct their contribution from taxable income within certain limits, currently the lesser of 20 per cent of earned income or \$5,500. For members of a registered pension plan the combined dollar limit is \$3,500 (pension plan and RRSP). Earnings on RRSP funds are free of tax, although the dividend credit and the special treatment of capital gains are foregone.

In 1975 some 650,000 taxpayers who were not covered by private pension plans made an average contribution of \$1,688 to an RRSP. These persons represented about 6.5 per cent of the labour force and were largely persons in the upper income brackets, as Table V.A.10 indicates. Of all taxpayers who reported RRSP contributions in 1975, nearly 83 per cent had incomes of \$10,000 or higher.

The total assets of all Registered Retirement Savings Plans at the end of 1976 were in the order of \$7.5 billion, equivalent to perhaps 2 to 3 per cent of the net financial assets of persons and unincorporated businesses, having more than doubled in three years.



Table V.A.10

Contributors to RRSP's and Average Annual Contributions  
By Contributor's Annual Income, 1975

---

Income	Contributors to RRSP's only		Dual Contributors <sup>(1)</sup>		Total Contributors to RRSP's	
	Number	Average Contribution	Number	Average Contribution	Number	Average Contribution
Under \$2,000	3,434	\$ 273	73	\$ 159	3,507	\$ 270
2,000-\$ 2,999	3,152	327	232	280	3,384	324
3,000- 3,999	6,578	369	308	925	6,886	394
4,000- 4,999	11,381	472	698	441	12,079	471
5,000- 5,999	13,780	571	1,673	355	15,453	547
6,000- 6,999	22,110	637	3,484	464	25,594	614
7,000- 7,999	27,546	685	7,057	603	34,603	669
8,000- 8,999	29,448	758	12,711	718	42,159	746
9,000- 9,999	28,797	871	13,702	761	42,499	835
10,000- 14,999	161,557	1,086	130,129	846	291,686	979
15,000- 19,999	126,615	1,538	117,799	1,029	244,414	1,293
20,000- 24,999	72,410	2,242	70,562	1,166	142,972	1,711
25,000 and over	143,068	3,261	69,851	1,245	212,919	2,600
TOTAL	649,876	1,688	428,279	997	1,078,155	1,414

(1) Contributors to private pension plans who also contributed to a Registered Retirement Savings Plan.

SOURCE: Statistics Canada. Pension Plans in Canada, 1976

## B. Occupational Health Services

Like many workers, older workers often have access to occupational health services in their place of employment. Services of particular relevance to older workers, such as pre-retirement counselling, are often provided through occupational health programs. However, no definitive national statistics exist on the extent of health services available to older workers. Indeed, our statistical information on occupational health services in general is spotty at best. This section will briefly examine the current status of occupational health programs in Canadian workplaces and recent legislative developments affecting occupational health.

### Workplace Programs and Activities<sup>1</sup>

Workplace programs and activities are those actions taken at or through the workplace to maintain or enhance the health of persons at work. Only some of these actions can be recognized as program features or services per se; others are incidental or contributory in some less obvious way.

Collectively these form the "occupational health program" for any workplace. The range or scope of such programs is vast depending upon the type of business or industry, size of workforce, commitment of management, and prevailing economic conditions.

### Program Features

The features of an occupational health program can include any or all of the following:

---

<sup>1</sup> This section is extracted from: Occupational Health In Canada • Current Status. Health and Welfare Canada. June 1977.

- . environmental engineering and control
- . safety and industrial hygiene surveillance
- . health and safety committee
- . medical, hospital and/or W.C.B. insurance
- . first-aid and disaster programs
- . health promotion endeavours (e.g. fitness, alcohol)
- . employee health services for: preplacement, periodic and return-to-work examinations, management of illness and injury arising in the course of work and non-occupational illness or injury affecting work, health counselling, and other preventive programs.

No provincial or national surveys have been conducted to determine the distribution pattern of occupational health programs, manpower involved, range of services provided, and annual expenditures.

#### Program Examples

As a general rule, the smaller the workplace the fewer the occupational health program features. Similarly, there are fewer government and W.C.B. requirements for first-aid equipment, safety programs, work environment and worker surveillance procedures, and compensation coverage for small enterprises (1 to 25 workers). Agricultural operations and dispersed undertakings (e.g. surveyors, small logging operations, branch offices) may have little in the way of identifiable features of occupational health programs.

Medium-size enterprises (25 to 500 workers) are more likely to operate visible safety training and education

programs than are small enterprises. Part-time or full-time safety officers, and on occasion safety professionals, assume this responsibility. Compensation coverage is generally required.

Comprehensive programs (safety, industrial hygiene, employee health service) are provided mainly by large employers (over 500 workers), such as: utilities (Bell Canada, Ontario Hydro), petroleum industries (Imperial Oil of Canada), chemical processors (Dow Chemical) and users (Kodak of Canada), electronics (Xerox and General Electric) and motor vehicle manufacturers (General Motors of Canada and Ford of Canada), major air and rail transport companies (Canadian National/Air Canada and Canadian Pacific), large steel processors (Dominion Foundries and Steel Co.), military services, major mining companies (INCO and Alcan Aluminum), and some central offices of insurance companies (Metropolitan Life and Manufacturers Life) and government (Federal, Provinces of Ontario, British Columbia and Alberta, City of Vancouver). Most have some features of an internal employee health service. Where branches or field operations exist for these organizations, the policy is generally the same but some aspects of the program are not feasible due to size or remoteness. Subsidiaries of major corporations do not necessarily offer comparable occupational health programs.

#### Employee Health Services

Employee health services are highly variable in Canada. Large enterprises tend to provide facilities on-site.



If they provide these services at all, medium and small enterprises tend to contract out the work to private physicians for medical examinations and/or provide an on-site nurse administered service. About 1,500 nurses, and an unknown number of physicians, are believed to be administering or operating within employee health services. Although survey data are not available, it is believed that most medium and small enterprises provide no health service as such. The range of expenditures for employee health services in Canada therefore is from nothing to as high as \$150 or more per employee.

Patterned after a technique used in Europe, some Canadian employee health services have been established to cater to a geographic collection of small and medium sized enterprises. Generally these are operated privately and funded by employers; a public service has been developed by the Red Deer Health Unit in Alberta however. Only a few such endeavours have been successfully undertaken in Canada.

Field first-aid and nursing stations are utilized in some remote or underserviced locations in Canada. Mobile health examinations such as multiphasic testing and audio-metric screening are used in some regions; most are privately operated.

Executive health programs have been in existence for decades in some businesses and governments. The primary emphasis has been on periodic health examinations, counselling, immunization, and, increasingly, the provision of exercise

facilities at or near work. A more recent phenomenon is the development of employee fitness<sup>(1)</sup> and health promotion programs. Also, prevention and treatment programs for alcohol-related problems are being successfully implemented through places of work.<sup>(2)</sup>

Although underutilized to date, the occupational setting in Canada provides an opportunity for general health promotion as well as the promotion of health for work-related problems.

In conclusion, workplace programs and activities in Canada have increased emphasis on internal responsibility, indicating trends in the development of:

- . employer-employee occupational health and safety committees
- . industrial hygiene surveillance
- . general health promotion (including alcohol and fitness); and
- . employee health services (several modes of operation), and integration of these with other community health services.

#### Recent Legislative Developments Affecting Occupational Health

Until recently, governmental concern with occupational health and safety in Canada was characterized by a maze of overlapping jurisdictions, laws and regulations. Despite numerous laws and regulations, many important occupational health problems were developing that were not subject to control through existing regulations. However, recent legislative activity by the federal government and many provincial

---

(1) See Employee Fitness. The Minister of State for Canada, Fitness and Amateur Sport, Department of National Health and Welfare. Ottawa. 1977.

(2) See Alcohol in the Workplace - A Report on Theories and Practices in Canada. Non-Medical Use of Drugs Directorate, Health Protection Branch, Department of National Health and Welfare. Ottawa. (Forthcoming.)

governments is helping to solve some of these problems.

Revisions to the Canada Labour Code in April 1978 facilitate the creation of worker-management health and safety committees in workplaces under the jurisdiction of the federal government. The right of an employee to refuse hazardous work is also recognized. In addition, the Canadian Centre for Occupational Health has been established to provide a forum for discussion of Canadian occupational health and safety problems.

Seven provinces<sup>1</sup> have recently revised or are about to revise, their occupational health and safety legislation.

In general these revisions seek to consolidate and streamline existing occupational health and safety legislation, particularly with respect to prevention and inspection. In addition, the revised laws provide mechanisms for the creation of worker-management health and safety committees. Some provinces, notably Ontario, Quebec and Saskatchewan are establishing the right of employees to refuse hazardous work without fear of reprisals. Quebec has proposed that more employees be given access to occupational health physicians and that the latter be paid by the province rather than the employer in order to minimize the problem of employer bias in occupational matters.

---

<sup>1</sup> The seven are Saskatchewan (1972 and 1977), Alberta (1976), Manitoba (1976), Ontario (1978), New Brunswick (1976), Newfoundland (1978) and Quebec (1978).

### C. Social Services

In contrast with occupational health services, the provision of social services through one's place of employment is a relatively new development in Canada. Experimental programs are under way in Metro Toronto with four large employers and the Family Service Agency, and the expansion of this kind of service for employees may be anticipated in the future.

The traditional method of providing social services is through public or voluntary community agencies. Retirement age policy must take into account the anticipated lifestyles of people when retired, and those lifestyles in turn are dependent on the nature of the help that is available within the community. In varying degrees, communities have developed Information and Referral Services either through public or voluntary agencies that are designed to increase public awareness of the existence and objectives of the various human service agencies, and to facilitate people's access to the services they need.

Employment-related services are provided by a number of community agencies, focussing on those people who have unusual difficulty in getting or keeping jobs. These services range from preparation for employment to placement and follow-up supportive services. In some situations transportation may be provided to get disabled or handicapped people to and from work. The availability of these services in a community may have a direct bearing on an individual's decision to retire early or to delay retirement.



Rehabilitation services are provided for disabled persons to improve or restore their functional ability and to re-integrate them into the community. This may entail sustaining disabled people in employment or in the normal activities of daily life in their community.

Some workers may be contemplating early retirement in order to look after an older or handicapped member of their family. In communities where there are Home Support Services provided by voluntary or public agencies, this may not be necessary, since such services are intended to enable people to live as independently as possible in their own homes by providing for the operation of the household and the care of dependents. Knowing that such services are available may make workers less anxious about their own retirement.

All these services were intended to be supported by the federal Social Services Act tabled in 1977 and the Social Services Financing Act which replaced it in 1978. The current fiscal situation has forced the Federal Government to postpone its offer to the provinces to share in the cost of extending those services, some of which are already being provided through provincial and municipal funds and cost-shared on a 50-50 basis under the Canada Assistance Plan.

Another federal social service program that is relevant for retirement age policy is the New Horizons program. One of the most satisfying uses of leisure time in retirement is to pursue some interesting activity in the company of friends, to participate in some community venture, as long as one has control

over what one does with one's own time. The basic purpose of the New Horizons program is to help retired people get started on some new community endeavour. To be eligible, a project must be planned and controlled by the retired people themselves. About \$12 million a year has been allocated to this program, and since 1972 it has supported a large number of senior centres and a wide variety of recreational and cultural projects in all provinces and in the territories.

D. Pre-Retirement Education

Real flexibility in making the decision to retire will not be achieved until workers have general access to all the information they need to have about pension income, alternative employment, health factors, lifestyle options, and use of leisure time. In an attempt to provide at least some of the information, pre-retirement education programs have been introduced by a number of Canadian employers and private organizations.

It is thought that the first formal lecture-group discussion program was offered one evening weekly for seven weeks by the T. Eaton Company Ltd. for its Toronto employees beginning in 1953. It was discontinued following the 1957 program because it was believed that the field had "been covered for the present".<sup>(1)</sup> The first known program for public servants was an experimental one offered in two provincial government departments and one Crown Corporation in Saskatchewan in 1961.

Except for isolated developments in various parts of the country, it was not until the late 1960's and early 1970's that any widespread development in pre-retirement educational programs was evident. Within the federal government, the first group program was offered in early 1971 by the Department of Public Works; the first retirement planning manual was prepared on an experimental basis by the Marine Services of the Ministry of Transport and released in September 1971. A number of

---

(1) Correspondence from the T. Eaton Company Ltd., April 16, 1958.

departments and agencies of the federal government now offer pre-retirement preparation programs to their staffs, including the Department of National Health and Welfare. Several departments provide opportunities for older employees outside of the National Capital Region to participate in pre-retirement educational programs either offered directly by the department concerned or through some other auspices.

The precise number of pre-retirement preparation programs available in Canada is unknown. It appears, however, that Ontario has the largest variety of sponsors -- municipal and provincial governments, universities, colleges, boards of education, businesses and industries, churches, professional organizations, private planning and counselling services, and so on. Some offer courses solely to their members or employees, others to the general public. Further, information available reveals that more such courses are offered in Ontario than in all of the other provinces combined.

The Atlantic Provinces show limited growth in this field. A few courses have been offered by the Department of Education in Nova Scotia; in Prince Edward Island courses are provided for government employees. The most comprehensive development has been undertaken by the Department of Labour in the Province of New Brunswick. Courses are provided to both the general public and to private employers for their employees.

Generally speaking in Quebec the programs offered have been organized by the University of Montreal and Marianopolis



College. In Manitoba, training of pre-retirement counsellors has been undertaken by the University of Manitoba; the Age and Opportunity Centre Inc. provides individual counselling, co-ordinates activities of groups interested in pre-retirement education, trains pre-retirement program instructors, and has worked with the University of Manitoba in developing a model for a pre-retirement course.

Both the University of Saskatchewan and the University of Regina have offered programs. Those of the former have been on an experimental basis for its own staff, the general public, and federal public servants, and include the development of a training course for community college personnel who are themselves implementing pre-retirement educational programs. The latter institution has provided courses for the general public and by arrangement for the employees of specific employers.

Many courses have been organized in Alberta by an assortment of sponsors. The Alberta Government has a pre-retirement course for its employees, the Department of Agriculture arranges courses in rural areas, local libraries have sponsored courses, Grant MacEwan Community College provides courses on a contract basis, and recently the Department of Advanced Education and Manpower has released several retirement planning booklets.

In British Columbia a group known as the Retirement Planning Task Force, sponsored by the Social Planning Committee of the United Way of Greater Vancouver, co-ordinates courses established under the auspices of a number of agencies and

groups. These include the Universities of British Columbia and Simon Fraser, several community colleges, businesses, industries, labour unions, and the Family Services of Greater Vancouver.

In general a pre-retirement educational program is an organized arrangement for holding group training sessions about retirement or providing specialized retirement counselling services, or both.

Pre-retirement preparation programs have three main goals: (1) to stimulate preparation for retirement; (2) to offer the program to participants in sufficient time to formulate plans and to test these before they are faced with the fact of retirement; (3) to provide the necessary aids for participants to use in carrying out their plans.

Courses vary in content and in length. Some are "crash courses" offered over a period of one to three days; others are given once weekly for two to three hours during the day or evening over several weeks. Most are of the lecture-discussion type; some are solely lecture; and others are on an individual counselling basis on topics of interest to the person concerned.

Presently there is some uneasiness being expressed about the value of pre-retirement preparation programs being offered. In the Retirement in Canada study, conducted by the Department of National Health and Welfare,<sup>(1)</sup> there was

---

(1) Policy Research and Long Range Planning (Welfare), Retirement in Canada: Summary Report, Health and Welfare Canada, March 1977, p. 23.

no significant difference in the adequacy of knowledge about government benefits available to older persons reported by those who had, and those who had not, taken part in a retirement preparation program. A recent study in Australia reveals similar results. Unknown is the content, format, length, or instructors' qualifications of the programs in which respondents had participated. The Canadian survey showed, however, that there is considerable interest in such programs by those not yet retired -- 40 per cent have participated, or would like to participate, in such a program; only eight per cent of retired men and three per cent of retired women, all of whom worked full time after age 45 until retirement, reported that they had participated in such a program.

There has been no systematic follow-up of participants in programs over a period of five to ten years following retirement to evaluate their adjustment to it. The study by Greene et al.<sup>(1)</sup> does, however, provide some insight. A total of 855 early retirees from 58 companies were surveyed individually. Forty per cent reported their company had a program to help prepare older workers for retirement, but only 28 per cent of the sample said they had participated. Using a retirement satisfaction or adjustment score for each retiree, it was found that

---

(1) Greene, Mark, R.; Pyron, H. Charles; Manion, U. Vincent; and Winklevoss, Howard; Early Retirement: A Survey of Company Policies and Retirees' Experiences, Graduate School of Management and Business, College of Business Administration, University of Oregon, 1969.

one-half of the retirees with low adjustment scores had made no plans; among those who had made a few or many plans, more scored in the medium or high adjustment categories. Further, the statistical test indicated that there is a strong relationship between attitudes towards planning and retirement adjustment; among those who made plans and are satisfied, 42 per cent scored high on adjustment as opposed to 26 per cent who scored low; of those who said they did not plan and are satisfied, 42 per cent were low adjusters compared to 28 per cent who were high adjusters. Sixty-one per cent who wished they had made more plans scored low on adjustment.

More research is necessary. The need for pre-retirement preparation programs does not appear to be the issue. Rather it is the necessity of determining the model or models which will result in the best adjustment to retirement by the greatest number of individuals.



## VI. OPTIONS

From the foregoing analysis of problems associated with retirement age in Canada, a number of possible approaches have emerged that could form part of an explicit retirement age policy. In the section that follows are identified several options that might be considered for improving income in the event of early retirement, adjusting employment conditions to facilitate both early and delayed retirement, encouraging the spread of occupational health services, and promoting pre-retirement education and counselling designed to ensure better use of leisure time in retirement.

### A. Retirement Income Options

Inadequate retirement income, as has been noted above, is a barrier to flexibility in retirement at ages earlier than the normal age of retirement. The following options would change public pension eligibility thus introducing greater flexibility in retirement ages below 65.

1. If we wanted to assure universally an effective option for retirement at age 60, for example, the federal government could lower the age of eligibility for public pension plans to age 60 either universally or on an income-tested basis. Whether this is desirable from the point of view of the economic and social constraints outlined in Section II is questionable, and furthermore because of the increased expenditures that would be involved, the federal government cannot contemplate such a move at the present time. Universally lowering the age of eligibility for

OAS/GIS and CPP would increase federal expenditures on the OAS/GIS program in 1979 by a prohibitive \$1.8 billion<sup>(1)</sup> and the Canada Pension Plan by a further \$80 million. Lowering the age of eligibility for OAS/GIS benefits on an income-tested basis could be accomplished by extending the Spouse's Allowance program to all in the 60 to 64 age group, but this would add an estimated \$630 million<sup>(1)</sup> to expenditures on the OAS/GIS/SPA program in 1979.

2. Another option for introducing more flexibility into retirement ages below 65 would be to allow for actuarially reduced CPP old age benefits for those opting to take a pension between the ages of 60 and 65.

A provision along these lines does exist in the United States with the Old Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) program.<sup>(2)</sup> Under OASDI a person may receive a reduced retirement benefit as early as age 62 but an unreduced benefit is only payable at age 65. From 65 until age 72, the benefit is subject to an earnings test.

---

(1) These estimates have assumed that there would be no behavioural changes in the affected population, and thus tend to underestimate cost implications. If people are induced to leave the labour force, thereby lowering their income, the benefit levels for GIS and SPA would rise accordingly.

(2) See Section IV, page 83.

An actuarially reduced CPP retirement pension could permit persons to withdraw from the labour force anytime after reaching age 60 with a limited amount of retirement income. It must be remembered, however, that one of the barriers to retirement is an inadequate retirement income. CPP retirement benefits at unreduced rates are not overly generous, and if these were actuarially reduced, without other sources of income it may be difficult to retire from the labour force and make ends meet. It must also be remembered that the reduced rate would continue for life and not be increased at age 65.

At the present time maximum CPP benefits, amount to \$2,333 in 1978. This amount, actuarially reduced at age 60 so as to spread 10 years' benefit over 15 years, would amount to approximately \$1,555. So without other sources of retirement income, allowing for actuarially reduced CPP retirement benefits would not provide an adequate retirement income.

3. The foregoing options would permit greater flexibility in retirement ages for all between the ages of 60 and 65. A further option would be to introduce more flexibility on a selective basis by extending the scope of the social insurance programs - the Canada Pension Plan and/or Unemployment Insurance - to those who have labour market difficulties (i.e. the chronically unemployed older worker) or health problems or whose job is detrimental to their health, but who are prevented from retiring because of inadequate income.

More pressing than these potential improvements in the public plans are the improvements needed among private employer-sponsored pension plans. Federal and provincial legislation regulating the operation of such plans might be changed to encourage the following:

- a) the protection of a larger proportion of the labour force under employer-sponsored pension plans;
- b) the improvement of pension portability for workers changing jobs by stiffening the vesting requirements and locking-in both employer and employee contributions at an earlier stage;
- c) the indexation of pension credits and pensions-in-pay to offset the inroads of inflation on the real value of pension benefits;
- d) the provision of adequate survivors' benefits when the pensioner or contributor dies leaving a dependent spouse.

B. Employment Conditions: Options

1. Mandatory Retirement

Mandatory retirement practices prevent some from working beyond age 65 who would like to continue to work. More flexibility could be introduced by either raising or abolishing the mandatory retirement age, after taking into account the impact of such a change on both the older worker and industry.<sup>(1)</sup>

---

(1) See pp. 38-48.



At the federal level, mandatory retirement practices could be altered through changes to the Human Rights Act and federal pension benefit legislation, coverage of both of which is limited to employment conditions in areas of federal jurisdiction granted under the British North America Act. The federal government could also assume a leadership role as employer by changing mandatory retirement practices in the Public Service, as in the provisions for air traffic controllers in Bill C-12.

## 2. Transitional Retirement

The introduction of a transitional work pattern from full-time work into full-time retirement would add further flexibility into retirement age practices. Employers could be encouraged to introduce this kind of flexibility for older workers approaching retirement, by allowing them to:

- (a) decrease their working hours per day
- (b) decrease their working days per week
- (c) decrease their working weeks per year

This kind of flexibility would have to be accompanied by a wage supplement program, either as part of a collective agreement or through an insurance program, to ensure an adequate income for those taking advantage of this kind of flexibility.

## C. Health Options

Although hospital and medical care treatment services are now universally available for both workers and retired persons, improvements can be made in the fields of preventive health and early diagnosis.

Employers under federal jurisdiction might be urged to provide, wherever possible, an occupational health service for their workers with the following three thrusts:

1. A health protection service that promotes a healthier work environment, emphasizing safety precautions and the elimination of health hazards.
2. A counselling service that advocates a healthier lifestyle, including fitness counselling, nutrition counselling, social counselling, and advice on the use of alcohol, tobacco, and drugs.
3. An assessment service that provides for regular examinations of workers designed to detect illnesses as early as possible, and refer workers for appropriate treatment.

In conjunction with such a health service, these employers might also be asked to adopt an older workers' employment policy that contains the following elements:

1. The individual assessment of the health of workers approaching normal retirement age to identify those with better than average health and fitness.
2. Where jobs have fixed ages of retirement based on average strength and dexterity at a given age, the willingness to waive mandatory retirement for workers with above average health and fitness.
3. For workers with health problems, the provision of counselling regarding other job opportunities, and a placement service where practicable.

4. The provision of less demanding jobs, including arrangements for part-time work, for employees who have passed the critical age.

The federal government, and employers under its jurisdiction, should recognize the increased importance that is being attached to preventive health services. A preventive health service for older workers approaching retirement should have both an information component and a preparation component. Information would be made available to workers about the correlation between illness and retirement, and the connection between illness and lifestyle. To prepare workers for the next stage in their careers, a lifestyle promotion exercise would focus on improved lifestyles and ways of avoiding, or at least delaying the major causes of disability and death after 65.

#### D. Lifestyle

Lifestyle of course entails more than just fitness, nutrition, and avoidance of various health hazards. It involves all the ways in which one spends one's time. The federal government might show leadership in this regard by introducing for its own employees, and urging employers under federal jurisdiction to introduce special retirement lifestyle counselling programs as part of their general pre-retirement preparation programs. Such programs would focus on the use of leisure time both before and after retirement, and would identify for workers the various social, educational, cultural, creative, fitness, and other recreational opportunities, as well as the community volunteer activities that are available for older persons to help them get maximum enjoyment out of their retirement years.

3. un service de counseling sur d'autres possibilités d'emploi et lorsque cela est possible, un service de placement pour les travailleurs qui ont des problèmes de santé;

4. des emplois demandant moins d'efforts et des emplois à temps partiel pour les employés qui ont atteint l'âge critique.

Le gouvernement fédéral et les employeurs sous sa juridiction devraient reconnaître l'importance croissante des services de protection de la santé. Un tel service pour les travailleurs approchant l'âge de la retraite devrait s'occuper de l'information et de la préparation. Il devrait dispenser aux travailleurs des renseignements sur la relation existant entre la maladie et la retraite, et aussi sur la relation entre la maladie et le mode de vie. Dans le but de préparer les travailleurs au prochain stade de leur carrière, des exercices de promotion du mode de vie devraient mettre l'accent sur l'amélioration du mode de vie et les moyens d'éviter, ou au moins de retarder, les principales causes d'invalidité ou de décès après 65 ans.

#### D. Mode de vie

Evidemment, un cours sur le mode de vie n'insiste pas seulement sur une bonne forme physique, une alimentation saine et l'élimination des divers risques sanitaires. Il implique aussi tous les moyens d'occuper son temps. Le gouvernement fédéral devrait servir de modèle en introduisant, pour ses propres employés, des programmes de counseling spéciaux sur le mode de vie à la retraite, intégrés aux programmes généraux de préparation à la retraite, et en incitant les employeurs sous sa juridiction à emboîter le pas. De tels programmes mettraient l'accent sur l'utilisation des loisirs aussi bien avant qu'après la retraite et indiqueraient aux travailleurs les divers services sociaux, éducatifs, culturels, créatifs, récréatifs et de conditionnement physique, aussi bien que les organismes bénévoles communautaires, auxquels les personnes peuvent s'adresser pour obtenir l'aide nécessaire pour tirer le maximum de leur retraite.



Ce genre de flexibilité devrait être accompagné d'un programme de suppléments de salaire, soit comme une partie d'une convention collective ou par un programme d'assurance, pour assurer un revenu suffisant à ceux qui profitent de ce genre de flexibilité.

### C. Options sanitaires

Bien que des soins hospitaliers et médicaux soient maintenant offerts à tous les travailleurs et à toutes les personnes retraitées, des améliorations pourraient être apportées aux domaines de la protection de la santé et du diagnostic précoce des affections.

Les employeurs assujettis à la juridiction fédérale devraient être pressés de fournir, lorsque cela est possible, un service d'hygiène du travail à leurs employés, en mettant l'accent sur les trois points suivants:

1. un service de protection de la santé, encourageant un milieu de travail plus sain et portant une attention spéciale à la sécurité et à l'élimination des risques sanitaires;

2. un service de counseling promouvant un mode de vie plus sain, une bonne forme physique, une saine alimentation et une vie sociale active, et donnant des conseils sur les toxicomanies;

3. un service d'évaluation qui, à l'aide d'exams, dépiste

aussitôt que possible les affections et adresse les travailleurs aux centres de traitement appropriés.

En plus de ces services sanitaires, on pourrait aussi demander à ces employeurs d'adopter une ligne de conduite régissant l'emploi de travailleurs âgés, laquelle contiendrait les éléments suivants:

1. l'évaluation individuelle de la santé des travailleurs qui

approchent l'âge normal de la retraite, dans le but d'identifier ceux qui sont en meilleure santé et en meilleure forme physique que la moyenne;

2. lorsque les emplois comportent des âges de retraite fixés

d'après la force et la dextérité moyenne à un âge donné,

l'abandon de pratiques de retraite obligatoire pour les employés qui ont une forme physique et une santé au-dessus de la moyenne;

(d) des dispositions pour des prestations adéquates aux survivants lorsque le pensionné ou le cotisant meurt en laissant un conjoint à charge.

B. Conditions d'emploi

1. Retraite obligatoire

Les pratiques de retraite obligatoire empêchent certaines personnes qui le désiraient de continuer à travailler après 65 ans. On pourrait donner plus de flexibilité à ces pratiques en reportant ou en abolissant l'âge de la retraite obligatoire, après avoir tenu compte des effets d'un tel changement sur les travailleurs âgés et l'industrie. (1)

Au niveau fédéral, les pratiques de retraite obligatoire pourraient être changées par des modifications apportées à la Charte des droits de la personne et aux lois fédérales sur les pensions, qui touchent les conditions d'emploi des domaines dont la juridiction a été accordée au gouvernement fédéral en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le gouvernement fédéral pourrait donner un exemple aux employeurs en modifiant les pratiques de la retraite obligatoire dans la Fonction publique, comme par exemple dans les dispositions du Bill C-12 concernant les contrôleurs du trafic aérien.

2. Passage à la retraite

L'introduction d'un mode de travail transitionnel, le travailleur passant d'un emploi à temps plein à une retraite complète, donnerait plus de flexibilité quant à l'âge de la retraite. On pourrait encourager les employeurs à introduire un genre de flexibilité pour les travailleurs plus âgés dont le moment de la retraite approche, en leur permettant:

- (a) de réduire le nombre d'heures travaillées par jour;
- (b) de réduire le nombre de jours travaillés par semaine;
- (c) de réduire le nombre de semaines travaillées par année.

réussir à joindre les deux bouts sans autre source de revenu. Il ne faut pas oublier que les taux réduits se continueraient pendant toute la vie et qu'ils ne seraient pas augmentés à 65 ans.

Actuellement en 1978, les prestations maximales du RPC s'élèvent à \$2333. Ce montant, réduit dès l'âge de 60 ans au moyen de calculs actuariels de façon à verser pendant 15 ans les prestations de 10 années, s'élèverait à environ \$1555. Ainsi, sans autre source de revenu de retraite, les prestations du RPC réduites ne constitueraient pas un revenu de retraite suffisant.

3. Les options citées permettraient une plus grande flexibilité

quant à l'âge de la retraite pour toutes les personnes âgées de 60 à 65 ans. Une autre option serait l'introduction de plus de flexibilité sur une base sélective, en étendant la portée des programmes d'assurance sociale, soit le Régime de pensions du Canada et (ou) les prestations d'assurance-chômage, aux personnes qui rencontrent des difficultés sur le marché du travail (soit le travailleur plus âgé dans une situation de chômage chronique) ou qui éprouvent des problèmes de santé, ou ceux dont l'emploi a des effets négatifs sur la santé, mais qui ne peuvent pas prendre la retraite en raison d'un revenu insuffisant.

Les améliorations aux régimes privés parraînés par les employeurs sont encore plus urgentes que ces améliorations potentielles aux régimes publics. Les lois fédérales et provinciales régissant le fonctionnement des régimes privés pourraient être modifiées de façon à favoriser les points suivants:

(a) l'indemnisation d'une plus grande partie de la population active par des régimes parraînés par les employeurs;

(b) une meilleure transférabilité de la pension pour les travailleurs qui changent d'emploi, en donnant plus de rigidité aux critères d'admissibilité et en gelant plus tôt les cotisations des employés et des employeurs;

(c) l'indexation des crédits ouvrant droit à pension et des pensions versées pour contre l'inflation;



de ce premier programme de \$1.8 milliards (1) en 1979 et le budget du Régime de pensions du Canada de \$80 millions. Un abaissement de l'âge d'admissibilité aux prestations de SV/SRG selon des critères de revenu pourrait se faire par une extension du programme d'Allocation au conjoint de 60 à 64 ans, ce qui augmenterait les dépenses pour le programme de SV/SRG/AC de \$630 (1) en 1979.

2. Un autre moyen d'accorder plus de flexibilité quant à l'âge de la retraite serait de réduire les prestations de sécurité de la vieillesse du RPC selon des calculs actuariels pour les personnes qui décident de prendre leur retraite entre 60 et 65 ans.

Une disposition dans ce sens existe aux Etats-Unis dans le programme de sécurité de la vieillesse, d'allocations de survivants, d'assurance-invalidité (OASDI). (2) Selon ce programme, une personne peut recevoir des prestations de retraite réduites dès l'âge de 62 ans et toucher une pleine pension à 65 ans. De 65 à 70 ans, les prestations sont sujettes à une épreuve du revenu.

Une pension de retraite du RPC réduite au moyen de calculs actuariels permettrait à des personnes de se retirer de la population active n'importe quand après avoir atteint l'âge de 60 ans, mais tout en ayant un revenu de retraite limité. On ne doit pas oublier cependant que l'un des obstacles à la retraite est un revenu insuffisant. Les pensions réduites du RPC ne constituent pas un salaire des plus généreux et si elles étaient réduites au moyen de calculs actuariels, il pourrait être difficile de prendre sa retraite et

(1) Ces prévisions sont faites en supposant qu'il n'y aura aucune modification du comportement de la population touchée, ce qui équivalait donc à une sous-évaluation des coûts entraînés. Si des gens sont amenés à quitter la population active, réduisant ainsi leur revenu, les prestations de SRG et de AC seront augmentées en conséquence.

(2) Voir chapitre IV, p. 77.



A partir de l'analyse susmentionnée des problèmes associés à l'âge de la retraite au Canada, il appert qu'un certain nombre de façons d'envisager la question pourrait s'inscrire dans une ligne de conduite claire qui régirait l'âge de la retraite. Dans la présente section, on énumère plusieurs options qui pourraient être étudiées en vue d'améliorer le revenu dans le cas d'une retraite précoce, d'adapter les conditions d'emplois pour faciliter la retraite anticipée ou retardée, d'encourager une extension des services d'hygiène du travail et de promouvoir des programmes d'éducation et de consultation en vue de la retraite, conçus pour assurer une meilleure utilisation des moments de loisir pendant la retraite.

#### A. Revenu de la retraite

Comme on l'a dit précédemment, un revenu de retraite insuffisant constitue un obstacle pour les personnes qui désirent prendre leur retraite avant l'âge normal. Les options suivantes pourraient modifier les conditions d'admissibilité aux pensions de régimes publics, permettant ainsi de prendre la retraite avant 65 ans.

##### 1. Si nous voulions que tout le monde puisse vraiment choisir

de prendre sa retraite à 60 ans par exemple, le gouvernement fédéral pourrait abaisser l'âge d'admissibilité aux régimes de pensions publics à 60 ans pour tout le monde ou selon

certaines critères de revenu. On peut cependant se demander si cela est souhaitable du point de vue des contraintes

économiques et sociales soulignées dans le chapitre II; de plus, en raison des augmentations de frais implicites, le

gouvernement fédéral ne saurait se permettre de telles mesures actuellement. Pour abaisser l'âge d'admissibilité de tous

les travailleurs aux prestations de SV/SRG et du RPC le

gouvernement fédéral devrait augmenter les crédits de dépenses

qui étaient satisfaites, 42% se classaient dans les catégories supérieures, alors que 26% se classaient dans la catégorie inférieure; des personnes qui disaient n'avoir pas fait de plans et être satisfaites, 42% éprouvaient des difficultés d'adaptation et 28% s'adaptèrent facilement. Soixante et un pour cent des personnes qui auraient aimé faire plus de plans se classaient dans la catégorie d'adaptation inférieure.

Nous aurions besoin de plus de recherche dans ce domaine. Il ne semble pas que les programmes de préparation à la retraite constituent un besoin essentiel. Plutôt, il est nécessaire de déterminer le ou les modèle(s) qui permettrait(ient) à un plus grand nombre de personnes de mieux s'adapter à la retraite.

importante dans la pertinence des connaissances au sujet des avantages offerts par le gouvernement aux personnes âgées qui avaient participé à un programme de préparation à la retraite et à celles pour qui ce n'était pas le cas. Une étude effectuée récemment en Australie en arrivait aux mêmes conclusions. On ne connaît pas le contenu, le mode de présentation, la compétence des moniteurs ou la longueur des programmes auxquels ont participé les répondants. Cependant, l'étude canadienne démontrait que les personnes qui n'étaient pas encore à la retraite étaient très intéressées par de tels programmes: 40% avaient participé ou aimeraient participer à un tel programme; seulement 8% des hommes retraités et 3% des femmes retraitées, tous travailleurs à plein temps, de 45 ans à la retraite, mentionnaient avoir participé à un tel programme.

On n'a fait aucun contrôle systématique des participants aux programmes au cours des cinq à dix ans qui ont suivi la retraite, pour déterminer s'ils s'y adaptaient. L'étude de Greene et collaborateurs (1) nous fournit cependant quelques renseignements. Huit cent cinquante cinq employés de 58 entreprises, qui ont pris leur retraite tôt, ont été interrogé individuellement. De ces personnes, 40% indiquaient que leur employeur avait prévu un programme pour aider les travailleurs à se préparer à la retraite, mais seulement 28% du nombre total de personnes disaient y avoir participé. En utilisant une échelle pour évaluer le degré de satisfaction ou d'adaptation de chaque retraité, on a découvert que la moitié des retraités qui avaient un taux d'adaptation très bas n'avaient fait aucun plan; parmi les personnes qui avaient fait peu ou beaucoup de plans, la plupart se classait dans les catégories d'adaptation moyenne ou supérieure. De plus, le test statistique démontrait qu'il y avait une forte relation entre l'attitude face à la planification et l'adaptation à la retraite; parmi les personnes qui avaient des plans et

---

(1) GREENE, Mark R., PYRON, H. Charles, MANION, U. Vincent et WINKLEVOSS, Howard, Early Retirement: A Survey of Company Policies and Retirees' Experiences, Graduate School of Management and Business, College of Business Administration, University of Oregon, 1969.

En Colombie-Britannique, un groupe connu sous le nom de Retirement Planning Task Force (Groupe d'étude sur la planification de la retraite), parrainé par le Comité de planification sociale de Centraide du Grand Vancouver, coordonne les cours mis sur pied grâce à un certain nombre d'organismes et de groupes. Ces groupes et organismes incluent l'Université de la Colombie-Britannique et l'Université Simon Fraser, plusieurs collèges communautaires, des entreprises, des industries, des syndicats et les services familiaux du Grand Vancouver.

En général, un programme d'éducation pré-retraite est un ensemble de mesures organisées dans le but de tenir des sessions de formation de groupes au sujet de la retraite ou pour fournir les services de consultation spécialisée sur la retraite ou les deux à la fois.

Les programmes de préparation à la retraite ont trois buts principaux: (1) encourager une préparation à la retraite; (2) offrir le programme aux participants assez tôt pour leur permettre d'élaborer des plans et de les mettre à l'épreuve avant qu'ils n'aient à faire face à la retraite; (3) fournir aux participants l'aide nécessaire pour leur permettre de mettre leurs plans à exécution.

Le contenu et la longueur des cours varient. Certains sont des "cours intensifs" offerts sur une période de un à trois jours; d'autres sont donnés à raison de deux ou trois heures durant la soirée ou la journée, une fois par semaine pendant plusieurs semaines. La plupart sont du genre discussion-conférence; certains ne comprennent qu'une conférence et d'autres se veulent un service de consultation individuelle sur les sujets qui intéressent la personne concernée. Actuellement, on se pose certaines questions au sujet de la valeur des programmes de préparation à la retraite offerts. Dans l'étude La retraite au Canada, menée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social,<sup>(1)</sup> on ne notait aucune différence

---

(1) Recherche sur les politiques et Planification à long terme (Bien-être), La retraite au Canada: rapport sommaire, Santé et Bien-être social Canada, mars 1977, p. 23.



Ce domaine progresse très lentement dans les Maritimes.

Quelques cours sont offerts par le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Écosse; dans l'Île-du-Prince-Édouard, les fonctionnaires provinciaux peuvent profiter de ces cours. Le plus grand essai a été entrepris par le ministère de la Main-d'œuvre du Nouveau-Brunswick. Ces cours sont offerts aux employés d'entreprises privées et aussi au public en général.

En règle générale, les programmes offerts au Québec ont été organisés par l'Université de Montréal et par le collège Marianopolis. Au Manitoba, la formation de conseillers sur la préparation à la retraite a été entreprise par l'Université du Manitoba; l'Age and Opportunity Centre Inc. fournit du counseling individuel, coordonne des activités de groupes intéressés, forme des instructeurs pour les programmes pré-retraite, et a travaillé avec l'Université du Manitoba à l'élaboration d'un modèle de cours pré-retraite.

L'Université de la Saskatchewan et l'Université de Regina offrent aussi des programmes. Ceux de la première Université, qui sont à titre expérimental, s'adressent au personnel même de l'Université au public en général, aux fonctionnaires fédéraux et comprennent l'élaboration d'un cours de formation pour le personnel du collège communautaire qui est lui-même impliqué dans l'élaboration d'un programme de cours pré-retraite. Les cours offerts par la deuxième Université s'adressent au grand public et grâce à certaines ententes, aux employés de diverses entreprises.

En Alberta, divers organismes paraissent un grand nombre de cours. Le gouvernement de l'Alberta offre un cours pré-retraite à ses employés; le ministère de l'Agriculture s'occupe d'organiser des sessions dans les régions rurales; des bibliothèques locales donnent aussi des cours; le Collège communautaire Grant MacEwan donne des cours sur une base contractuelle et récemment, le ministère des Études supérieures et de la Main-d'œuvre a publié plusieurs brochures sur la planification de la retraite.

de Toronto en 1953. Ce programme a été discontinué après 1957 parce qu'on croyait que le sujet "avait été couvert pour le moment". (1)  
A notre connaissance, le premier programme offert aux fonctionnaires en était un expérimental, appliqué dans deux ministères du gouvernement provincial et dans une Société de la Couronne, en Saskatchewan en 1961.

A l'exception de tentatives isolées dans diverses parties du pays, ce n'est pas avant la fin des années 60 et le début des années 70 qu'on a connu un développement général des programmes de cours pré-retraite. Au sein du gouvernement fédéral, le premier programme de groupe a été offert au début de 1971 par le ministère des Travaux publics; le premier manuel de planification de la retraite a été préparé à titre expérimental par les Services de la marine du ministère des Transports et publié en septembre 1971. Un certain nombre de ministères et d'organismes du gouvernement fédéral, dont le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, offrent maintenant les programmes de préparation à la retraite à leur personnel. Plusieurs ministères donnent la chance aux employés plus âgés, travaillant à l'extérieur de la Région de la capitale nationale, de participer à des programmes de cours pré-retraite offerts directement par le ministère ou par d'autres organismes.

Le nombre précis de programmes de préparation à la retraite dispensés au Canada est inconnu. Il semble cependant que l'Ontario compte la plus grande quantité d'organismes qui donnent ce genre de cours (les gouvernements municipaux et provinciaux, les universités, les collèges, les commissions scolaires, les entreprises, les églises, les organismes professionnels, les services de planification et de counseling privés, etc.). Dans certains cas, les cours ne s'adressent qu'aux membres ou employés de l'organisme et dans d'autres cas, au public en général. De plus, les renseignements disponibles nous révèlent que l'Ontario offre plus de cours que toutes les autres provinces réunies.

---

(1) Correspondance de la compagnie T. Eaton Ltée, le 16 avril 1958.

On a prévu le soutien de tous ces services par la Loi fédérale sur les services sociaux, votée en 1977 et remplacée en 1978 par

la Loi sur le financement des services sociaux. La situation financière actuelle a forcé le gouvernement fédéral à remettre à plus

tard son offre aux provinces de partager les coûts de l'extension

de ces services dont quelques-uns sont déjà financés à même les caisses

provinciales et municipales et dont le coût est réparti également

en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

Un autre programme fédéral de services sociaux relatif à la

politique sur l'âge de retraite est le programme Nouveaux Horizons.

Pendant la retraite, un des moyens les plus satisfaisants pour profiter

de ses moments de loisir est de pratiquer une activité intéressante

en compagnie d'amis, de participer à quelque entreprise communautaire,

en autant qu'on peut décider soi-même de l'utilisation de son temps.

Le but principal du programme Nouveaux Horizons est d'aider les retraités à s'intéresser à une nouvelle entreprise communautaire. Pour

s'inscrire dans le cadre du programme, un projet doit être planifié

et contrôlé par les retraités eux-mêmes. Chaque année, environ \$12

millions ont été alloués à ce programme et depuis 1972, il a aidé

à soutenir un grand nombre de centres pour personnes âgées et une

large gamme de projets culturels et récréatifs dans toutes les pro-

vinces et les territoires.

#### D. Cours pré-retraite

Une flexibilité réelle dans la décision de prendre la retraite

à l'âge de son choix ne sera pas atteinte avant que les travailleurs

aient accès à tous les renseignements dont ils ont besoin au sujet

du revenu de retraite, des emplois de transition, des facteurs sani-

taires, des modes de vie optionnels et de l'utilisation de leurs

temps libres. Dans une tentative pour donner aux retraités au moins

une partie des renseignements, des programmes de cours pré-retraite

ont été introduits par un certain nombre d'employeurs canadiens et

d'organismes privés.

On croit que le premier programme formel de discussion et

de cours en groupe a été offert à raison d'une soirée par semaine

pendant sept semaines par la compagnie T. Eaton Ltée pour ses employés



Traditionnellement, les services sociaux étaient fournis par l'intermédiaire des organismes publics ou communautaires bénévoles. Les politiques d'âge de retraite doivent tenir compte des modes de vie prévus pour les retraités et par contre, ces modes de vie dépendent de la nature des services qui sont fournis par la collectivité. A divers degrés, les communautés ont développé des services de consultation et d'information, soit par l'intermédiaire d'organismes publics ou bénévoles, conçus pour faire connaître davantage au public l'existence et les buts des divers organismes de services d'aide et pour en faciliter l'accès aux gens qui en ont besoin.

Les services reliés à l'emploi sont fournis par un certain nombre d'organismes communautaires qui accordent une attention spéciale aux gens qui ont des difficultés inhabituelles à se trouver ou à conserver un emploi. Ces services vont de la préparation à l'emploi jusqu'à la classification, en passant par des services de post-observation. Dans certains cas, on peut fournir le transport à des employés invalides ou handicapés pour aller et venir de leur lieu de travail. Dans une communauté, l'existence de ces services peut avoir un effet direct sur la décision de la personne de prendre sa retraite plus tôt ou de la retarder.

Des services de réadaptation sont fournis aux personnes invalides dans le but de les aider à améliorer ou à retrouver leur capacité à fonctionner et à réintégrer la communauté. Ceci peut encourager les personnes invalides à conserver un emploi ou à effectuer normale-ment les activités de tous les jours.

Certains travailleurs peuvent vouloir prendre une retraite précoce dans le but de s'occuper d'un membre de leur famille plus âgé ou handicapé. Dans les collectivités où des organismes publics ou bénévoles fournissent des services d'aide au foyer, cela pourrait ne pas s'avérer nécessaire puisque de tels services sont prévus pour permettre aux gens une plus grande indépendance dans leur propre foyer, en fournissant une aide pour la bonne marche de la maison et le soin des personnes à charge. En sachant que de tels services existent, des travailleurs peuvent être moins inquiets de leur propre retraite.



Des modifications apportées en avril 1978 au Code canadien du travail ont facilité la création, sous l'égide du gouvernement fédéral, de comités de sécurité et d'hygiène pour les travailleurs et les administrateurs dans les milieux de travail. Le droit d'un employé de refuser un travail dangereux est aussi reconnu. De plus, le Centre canadien pour l'hygiène du travail a aussi été mis sur pied pour fournir une table de discussion des problèmes canadiens de sécurité et d'hygiène du travail.

Sept provinces<sup>(1)</sup> ont récemment révisé (ou sont sur le point de le faire) leurs lois concernant la sécurité et l'hygiène du travail. En général, ces révisions ont pourbut de regrouper et d'uniformiser les lois sur la sécurité et l'hygiène du travail existantes, particulièrement celles qui concernent la prévention et l'inspection. De plus, les lois révisées prévoient des mécanismes pour la création de comités d'hygiène et de sécurité pour les travailleurs et l'administration. Quelques provinces, notamment l'Ontario, le Québec et la Saskatchewan, travaillent présentement à l'établissement du droit des employés de refuser un travail dangereux sans avoir à subir de représailles. Le Québec a proposé qu'un plus grand nombre d'employés consultent des médecins du travail et que ces derniers soient payés par la province plutôt que par l'employeur, ce qui réduirait ainsi le problème de l'immixtion de l'employeur dans les questions professionnelles.

### C. Services sociaux

Contrairement aux services d'hygiène du travail, la présence des services sociaux dans le milieu de travail est relativement nouvelle au Canada. Des programmes expérimentaux sont présentement appliqués dans le Toronto Métropolitain mettant en cause quatre grands employeurs et l'Agence de services familiaux; on peut s'attendre à ce que ce genre de services prenne beaucoup d'ampleur dans l'avenir.

---

(1) Les sept provinces sont les suivantes: la Saskatchewan (1972 et 1977), l'Alberta (1976), le Manitoba (1976), l'Ontario (1978), le Nouveau-Brunswick (1976), Terre-Neuve (1978) et le Québec (1978).

à mettre en oeuvre, dans les milieux de travail, des programmes de prévention et de traitement des troubles associés à la consommation d'alcool. (1)

Bien qu'on ne l'utilise pas encore suffisamment, le milieu de travail au Canada procure l'occasion de promouvoir la santé en général, tout autant que la santé des travailleurs qui courent des risques particuliers au travail.

Bref, au Canada, les programmes et les activités en rapport avec le milieu de travail ont insisté davantage sur la responsabilité interne, provoquant la mise en oeuvre des organisations et mesures suivantes:

- des comités sur la sécurité et la santé professionnelles composés d'employeurs et d'employés;

- la surveillance de l'hygiène professionnelle;

- la promotion de la santé en général (y compris la santé

- physique et la lutte contre l'alcoolisme); et

- des services de santé (de plusieurs sortes) aux employés,

- et intégration desdits services à d'autres services de santé

communautaire.

#### Récente mesure législative touchant l'hygiène du travail

Jusqu'à tout récemment, la préoccupation gouvernementale pour l'hygiène et la sécurité du travail au Canada a été caractérisée par une foule de lois et de règlements qui se chevauchent. En dépit de leur grand nombre, ces lois et règlements ne permettaient aucun contrôle sur beaucoup de problèmes d'hygiène du travail qui se présentaient. Cependant, de récentes lois du gouvernement fédéral et de bien des gouvernements provinciaux aident à résoudre certains de ces problèmes.

(1) "L'alcool dans le milieu du travail, Rapport sur les théories

et les pratiques au Canada", Direction de l'usage non médical

des drogues, Direction générale de la protection de la santé,  
ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa.

A venir.

de santé comme tel. Au Canada, les dépenses engagées pour les services de santé aux employés s'échelonnent donc de zéro à 150 dollars ou plus par employé.

En s'inspirant d'une expérience européenne, on a mis sur pied quelques services canadiens de santé aux employés, lesquels pouvoient aux besoins d'un certain nombre de petites et de moyennes entreprises regroupées géographiquement. En général, ceux-ci sont exploités par des particuliers et subventionnés par les employeurs; toutefois, en Alberta, un service public a été mis sur pied par la Red Deer Health Unit. Au Canada, seuls quelques essais de ce genre ont été tentés avec succès.

On a installé des postes de soins d'urgence et des infirmeries dans certaines régions du Canada qui sont éloignées ou pauvres en services. Des unités mobiles permettant de pratiquer des examens, tels que le test polyphasique et le dépistage audiométrique, sont utilisées dans certaines régions; la plupart de ces services sont exploitées par des particuliers.

Des programmes de santé à l'intention des cadres existent depuis des dizaines d'années dans certaines entreprises et certains bureaux gouvernementaux. On a surtout mis l'accent sur les examens médicaux pratiques régulièrement, sur la consultation, sur l'immunsation et, de plus en plus, sur la mise à la disposition des employés d'installations leur permettant de faire de l'exercice sur le lieu de travail ou à proximité. Plus récemment, après avoir reconnu l'importance de l'exercice physique pour la santé et le bien-être des gens, on a mis sur pied des programmes de conditionnement physique (1) et de promotion de la santé des employés. On est également

---

(1) Voir "Santé physique des employés", le ministère d'État, Santé et sport amateur Canada, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, 1977.



Les programmes d'une grande portée (sécurité, hygiène professionnelle; service de santé aux employés) sont offerts surtout par les grandes entreprises (plus de 500 travailleurs), telles que: les

firmes qui fournissent des services (Bell Canada, Ontario Hydro).

Les industries du pétrole (L'Impériale du Canada), les fabricants

(Dow Chemical) ou les utilisateurs de produits chimiques (Kodak Canada).

Les fabricants de matériel électronique (Xerox et General Electric)

et de véhicules automobiles (General Motors of Canada et Ford of

Canada), les grandes compagnies de transports aérien et ferroviaire

(Canadien National, Air Canada et Canadien Pacifique), les grand

fabricants d'acier (Dominion Foundries and Steel Co.), les services

des Forces armées, les grandes compagnies minières (I.M.C.O. et Alcan

Aluminium) et certains bureaux principaux de compagnies d'assurances

(Metropolitan Life et Manuvie) et de gouvernements (le gouvernement

fédéral, les provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et

de l'Alberta, la ville de Vancouver). La plupart possèdent certains

éléments d'un service interne de santé aux employés. Lorsque ces

organismes possèdent des succursales ou des bureaux régionaux, la

politique en matière de santé y est généralement la même que pour

les bureaux principaux, bien qu'il ne soit pas possible de suivre

intégralement le programme en vigueur en raison de la taille de

l'entreprise ou de l'éloignement du groupe d'employés. Les filiales

des grandes sociétés commerciales n'offrent pas nécessairement des

programmes d'hygiène du travail semblables.

### Services de santé aux employés

On trouve une grande variété de services de santé aux employés

au Canada. Les grandes entreprises tendent à offrir des services

sur place. Quant aux moyennes et aux petites entreprises, lorsqu'elles

veulent bien offrir de tels services, elles ont tendance à s'entendre

avec des médecins indépendants qui pratiqueront les examens médicaux,

et (ou) à fournir sur les lieux les services d'une infirmière. On

croit qu'il y a environ 1500 infirmières et un nombre indéterminé

de médecins qui travaillent au sein de services de santé aux employés.

Bien qu'on ne dispose pas de données d'étude, on pense que la plupart

des petites et moyennes entreprises ne fournissent aucun service



- assurance médicale, assurance-hospitalisation ou assurance de la Commission des accidents du travail;
- programme de soins d'urgence et plan d'action en cas de sinistre;
- programmes de promotion de la santé (sur la condition physique ou l'alcoolisme, par exemple);
- services de santé aux employés s'occupant: des examens à pratiquer avant l'entrée en fonction, à intervalles réguliers en cours d'emploi ou avant le retour au travail; du traitement des maladies et blessures associées au travail et des maladies et blessures non associées au travail, mais qui nuisent au rendement de l'employé au travail; de la consultation en santé; et d'autres programmes de prévention.

Aucune enquête n'a été menée, à l'échelle nationale ou provinciale, en vue de déterminer la structure de la répartition des programmes d'hygiène du travail, la main-d'oeuvre touchée, l'éventail des services fournis et les coûts annuels.

#### Exemples de programmes

En règle générale, plus le milieu de travail est réduit, moins on y trouve d'éléments relatifs à un programme d'hygiène du travail. De même, les exigences du gouvernement et de la Commission des accidents du travail en matière de matériel de premiers soins, de programmes de sécurité, de méthodes de surveillance du milieu de travail et des travailleurs, et d'indemnisation des employés sont moins nombreuses pour les petites entreprises (de 1 à 25 travailleurs). Il se peut que les exploitations agricoles et les entreprises dont les employés sont éparpillés (par exemple, les arpentiers, les petites exploitations forestières, les bureaux régionaux) prévoient bien peu des mesures préconisées dans les programmes d'hygiène du travail.

Les entreprises de taille moyenne (de 25 à 500 travailleurs) sont plus susceptibles que les petites entreprises d'appliquer des programmes manifestes de formation et d'éducation à la sécurité. Des agents de sécurité engagés à temps partiel ou à temps plein et parfois des spécialistes en sécurité assurent cette responsabilité. Une assurance pour l'indemnisation des victimes est généralement requise.

B. Services d'hygiène du travail

Comme beaucoup de travailleurs, les travailleurs plus âgés ont souvent accès à des services d'hygiène du travail dans leur milieu de travail. Les services s'adressant particulièrement aux travailleurs âgés, tels les services de counseling pré-retraite, sont souvent fournis par les programmes d'hygiène du travail. Cependant, aucune statistique nationale précise n'existe sur la gamme des services sanitaires offerts aux travailleurs âgés. En fait, nos renseignements d'ordre statistique sur les services d'hygiène du travail en général sont très maigres. La présente section étudiera brièvement l'état actuel des programmes d'hygiène du travail dans le milieu de travail canadien et les récentes mesures législatives touchant l'hygiène du travail.

Programmes et activités en milieu de travail (1)

Les programmes et les activités en milieu de travail comprennent les mesures prises sur place ou par le truchement du lieu de travail dans le but de maintenir ou de promouvoir la santé des travailleurs. Quelques-unes de ces mesures seulement peuvent être considérées comme éléments ou services du programme en soi; les autres sont accessoires ou contributives d'une manière moins apparente.

Dans leur ensemble, ces mesures forment le "programme d'hygiène du travail". L'étendue et la portée de tels programmes sont fonction du type d'entreprise ou d'industrie, de l'importance de la main-d'oeuvre, de l'engagement de la direction et des conditions économiques régnautes.

Composantes des programmes

Les composantes d'un programme d'hygiène du travail peuvent être les suivantes (en tout ou en partie):

- aménagement et contrôle de l'environnement;
- surveillance de la sécurité et de l'hygiène professionnelle;
- comité de la santé et de la sécurité;

---

(1) Cette section est tirée de: Hygiène du travail au Canada - état actuel, Santé et Bien-être social Canada, juin 1977.

Les données contenues dans ce tableau sont sujettes à certaines restrictions; elles ne tiennent pas compte des différences entre les pensions de retraite et les autres avantages supplémentaires, telles les pensions d'invalidité, de veuves ou d'orphelins. De plus, elles n'englobent pas les données sur les gens dont le revenu est si bas qu'ils ne remplissent aucune déclaration d'impôt. Cependant, elles donnent une bonne idée de l'insuffisance des prestations des régimes de pensions privées.

#### (iv) Régimes d'épargne-retraite

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite (RER) fournissent un autre moyen d'épargner en vue de la retraite. La participation à ces régimes est encouragée par des réductions d'impôt. Les participants aux RER peuvent déduire leurs cotisations de leur revenu imposable jusqu'à une certaine limite, habituellement le plus petit des deux montants, soit 20% du revenu gagné ou \$5500. Pour les membres d'un régime enregistré de retraite, le montant des placements limités combinés est de \$3500 (régime de pension et RER). Les gains provenant des fonds du RER sont exempts d'impôts bien que le crédit pour dividendes et le traitement spécial des gains de capital constituent un manque à gagner.

En 1975, quelque 650 000 contribuables ne participant à aucun régime de pensions privé avaient une cotisation moyenne de \$1668 à un RER. Ces personnes constituaient environ 6.5% de la population active et provenaient en grande partie des groupes socio-économiques supérieurs, comme le démontre le Tableau V.A.10. De tous les contribuables qui ont déclaré avoir contribué à des RER en 1975, près de 83% avaient un revenu supérieur ou égal à \$10 000.

A la fin de 1976, l'actif total de tous les régimes enregistrés d'épargne-retraite se chiffrait à environ \$7.5 milliards, ce qui équivalait à peu près à 2 ou 3% de l'actif financier net des personnes et des entreprises individuelles. Cet actif a plus que doublé en trois ans.



Tableau V.A.10

Cotisants aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et cotisations annuelles moyennes en fonction du revenu annuel du cotisant, 1975

	Cotisants aux REER seulement	Cotisa- tion moyenne	Nombre	Cotisa- tion moyenne	Nombre	Cotisa- tion moyenne	Total des cotisants aux REER
Revenu							
Moins de \$2 000	3 434	273	73	159	3 507	270	\$
\$ 2 000-\$ 2 999	3 152	327	232	280	3 384	324	
3 000- 3 999	6 578	369	308	925	6 886	394	
4 000- 4 999	11 381	472	698	441	12 079	471	
5 000- 5 999	13 780	571	1 673	355	15 453	547	
6 000- 6 999	22 110	637	3 484	464	25 594	614	
7 000- 7 999	27 546	685	7 057	603	34 603	669	
8 000- 8 999	29 448	758	12 711	718	42 159	746	
9 000- 9 999	28 797	871	13 702	761	42 499	835	
10 000- 14 999	161 557	1 086	130 129	846	291 686	979	
15 000- 19 999	126 615	1 538	117 799	1 029	244 414	1 293	
20 000- 24 999	72 410	2 242	70 562	1 166	142 972	1 711	
25 000 et plus	143 068	3 261	69 851	1 245	212 919	2 600	
TOTAL	649 876	1 688	428 279	997	1 078 155	1 414	

(1) Cotisants aux régimes de pensions privées qui participent aussi à un régime enregistré d'épargne-retraite.

SOURCE: Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada, 1976.



Tableau V.A.9

Bénéficiaires de pensions, répartis selon le  
revenu annuel et le sexe, pension moyenne  
versée par les régimes privés, 1975

Revenu annuel	Hommes		Femmes		Hommes et Femmes	
	Nombre	Pension moyenne	Nombre	Pension moyenne	Nombre	Pension moyenne
Moins de \$1 000	3 302	412	4 046	262	7 348	329
\$ 1 000-\$ 1 999	9 158	625	12 729	505	21 887	555
2 000- 2 999	29 488	833	28 957	856	58 445	845
3 000- 3 999	43 405	1 343	36 064	1 300	79 469	1 323
4 000- 4 999	45 375	1 937	33 958	1 576	79 333	1 780
5 000- 5 999	45 567	2 514	27 156	1 964	72 723	2 308
6 000- 7 999	64 628	2 953	38 624	2 111	103 252	2 638
8 000- 9 999	49 511	3 239	26 038	2 520	75 549	2 991
10 000- 24 999	128 465	4 132	42 298	3 327	170 763	3 932
25 000 et plus	18 828	7 267	2 946	5 221	21 774	6 990
TOTAL	437 727	2 996	252 816	1 935	690 543	2 607

SOURCE: Statistique Canada, Régimes de pensions privés au Canada, 1976  
(extrait de compilations spéciales de Revenu Canada, Impôt).

régimes ne prévoient pas d'âge de retraite déterminé. Un régime peut aussi spécifier un âge de retraite normal différent de l'âge de la retraite obligatoire. Par exemple, dans la LPFP<sup>(1)</sup>, 60 ans est "l'âge normal de retraite" mais 65 ans est l'âge de la retraite obligatoire.

Presque tous les régimes (97% des régimes auxquels adhéraient 95% de tous les membres en 1976) permettent en quelque sorte aux membres de prendre leur retraite avant l'âge normal et de recevoir immédiatement une pension à un taux réduit. Certains des régimes réduisent les prestations différées au moyen de calculs actuariels. D'autres utilisent des facteurs de réduction arbitraire pour la retraite précoce. Habituellement, de telles dispositions quant à la retraite anticipée ne sont appliquées qu'aux bénéficiaires qui répondent à certains critères d'âge ou de service.

La plupart du temps, ces retraites précoces à pension réduite se font avec le consentement de l'employeur, bien qu'il ne soit pas inhabituel qu'elle soit réclamée par l'employé. Dans quelques cas, en vertu de ces dispositions, la retraite anticipée est utilisée pour permettre à l'employeur d'imposer une retraite obligatoire à un âge inférieur.

Récemment, des dispositions spéciales sur la retraite ont été introduites dans quelques régimes, ce qui permet aux membres de prendre leur retraite avant "l'âge normal de la retraite" et de toucher des pensions non réduites, s'ils répondent à certains critères d'âge ou de service. Bien que relativement rare (moins de 4% possèdent cette option), ces régimes intéressaient environ 40% de tous les adhérents en 1976. Les régimes dotés de cette option se retrouvent pour la plupart dans le secteur public.

#### (iii) Montant des prestations

Les prestations actuellement versées par les régimes de pensions privées demeurent basses, particulièrement pour les femmes (voir le Tableau V.A.9).

(1) Loi sur la pension de la Fonction publique.

En 1976, quelque 90% des régimes comptant 80% des membres exigeaient au moins dix ans de service pour l'attribution d'une pleine pension. Lorsqu'un régime exige dix ans de service, un employé qui quitte son emploi après seulement huit ans de travail ne recevra rien, sauf si le régime en est un à cotisations; il se verra alors rembourser ses cotisations (plus l'intérêt). Un employé qui quitte son travail après onze ans de service recevra, à l'âge de la retraite, une pension dont le montant dépend des rentes que l'accumulation de fonds lui permet d'obtenir. Ce phénomène se produit automatiquement dans un régime non contributif; dans un régime contributif, un employé quittant son emploi et répondant aux critères d'attribution mais qui aurait retiré ses propres cotisations, perdrait son droit aux cotisations de l'employeur. On se réfère à ce système comme à un système d'attribution conditionnelle; pratiquement tous les régimes parainés par l'employeur emploient cette forme d'attribution. Même si tous les employés à temps plein des secteurs public et privé avaient toujours été membres d'un régime de pensions, c'est-à-dire tous les travailleurs étaient membres d'un régime, l'existence de régimes n'offrant pas de normes d'attribution complète et immédiate signifierait qu'un grand nombre de travailleurs prendraient leur retraite avec un nombre d'années ouvrant droit à pension beaucoup moins grand que le nombre d'années au cours desquelles ils ont effectivement travaillé.

(ii) Âge de la retraite

L'âge normal de la retraite, c'est-à-dire le plus jeune âge auquel les membres peuvent prendre leur retraite et commencer à recevoir les versements complets des pensions méritées, se situe à 65 ans dans la plupart des régimes de pensions privés. En 1976, 80% de tous les régimes couvrant 72% de tous les adhérents établissaient l'âge normal de la retraite à 65 ans.

Dans un grand nombre de régimes, l'âge normal de la retraite coïncide avec l'âge de la retraite obligatoire établi par l'employeur. Toutefois, le manque de données nous empêche de savoir jusqu'à quel point cela est vrai. Il se peut, mais cela est très rare, que certains



La principale cause d'augmentation future du nombre d'adhérents au système de pensions actuel paraît par l'employeur sera très probablement associée à des changements dans la structure de l'industrie. Si le secteur caractérisé par une adhésion presque complète de tous ses membres (le secteur privé) étend son champ d'activité, il est très probable que le nombre total d'adhérents aux régimes de pensions augmentera: inversement, si ce secteur diminue son champ d'activité, il est probable que le nombre total d'adhérents aux régimes de pensions diminuera. De la même manière, si le nombre d'employés des grandes entreprises offrent des régimes. De plus, le nombre d'adhérents peut augmenter à la suite de l'introduction et de l'expansion des régimes à multiples employeurs, mis de l'avant par les syndicats. Presque tous les employés du secteur public adhèrent à un régime, alors que dans le secteur privé, environ la moitié des travailleurs salariés à temps plein âgés de 25 à 64 ans ne font partie d'aucun régime. A moins que ne surviennent des changements majeurs dans la structure, il est très peu probable que ces proportions changent de façon significative dans un avenir rapproché.

Bien que le nombre de membres des régimes de pensions paraît par l'employeur se soit accru au cours des 30 dernières années, il existe encore, dans le secteur privé, d'importantes lacunes. De plus, tous les membres actuels des régimes de pensions privés ne recevront pas une pension complète à la retraite en raison du haut taux de mobilité de la main-d'oeuvre, du manque de transférabilité et des normes d'attribution incomplètes des régimes de pensions. Les dispositions actuelles pour l'attribution dans les régimes de pensions paraissent par l'employeur indiquer que les travailleurs qui ont souscrit à plusieurs régimes de pensions au cours de leur vie active peuvent se retrouver, à la retraite, avec une très petite pension s'il en est une. Cette différence de traitement entre les employés "stables" et les employés mobiles est davantage soulignée par l'inflation puisque les pensions différées des employés qui prennent leur retraite ne sont presque jamais rajustées au taux d'inflation entre la date de cessation d'emploi et la retraite.



Dans le secteur privé, le nombre de membres dépend de la taille de l'entreprise. La plupart des grandes entreprises possèdent leur régime de pensions alors que beaucoup de petites entreprises n'en possèdent aucun. Bien qu'il y ait 15 000 régimes parraînés par l'employeur. Des données sur le nombre des membres de tous les régimes de pensions ne sont pas disponibles, mais les dossiers de l'impôt, quant aux membres des régimes contributifs dont faisaient partie près de 80% des membres de tous les régimes en 1974, montrent que les adhérents à un régime provenaient pour la plupart des groupes à revenus supérieurs. Le Tableau V.A.8 indique la proportion des membres par catégorie de revenu.

Tableau V.A.8

Proportions des contribuables salariés  
qui ont rapporté des cotisations à un  
régime de pensions enregistré en 1975

Revenu imposable (groupes sélectionnés)	\$	%
3 000 - 4 000	6.5	
7 000 - 8 000	27.5	
10 000 - 11 000	43.7	
20 000 - 25 000	57.7	
Pourcentage de rapports de cotisations à un régime de pensions enregistré		

Ainsi, le nombre d'adhérents à un régime de pensions varie selon le secteur, l'industrie, la taille de l'entreprise et le salaire des employés. Dans le secteur privé, il semble évident que le petit nombre d'adhérents à un régime de pensions est relié à l'importance des entreprises. La majorité des travailleurs qui n'adhèrent pas présentement à un régime de pensions travaillent dans des entreprises de moins de 50 employés.

Le nombre d'adhérents au régime de pensions du secteur privé varie de façon significative en fonction de l'industrie. Les chiffres de Statistique Canada montrent que le taux d'adhésion est de beaucoup inférieur à la moyenne dans les domaines du commerce en gros et au détail, dans les services communautaires, commerciaux et personnels et dans l'agriculture, ce qui est mis en évidence au Tableau V.A.7. Presque la moitié des salariés du secteur privé oeuvrent dans ces domaines. Cependant, l'adhésion au régime de pensions dans ces domaines semble correspondre à la moitié de ce qu'elle est dans les autres domaines du secteur privé.

Tableau V.A.7

Proportion des salariés de la population active  
adhérant à des régimes de pensions,  
répartition par industrie, 1976

Industrie	Membres de régimes de pensions	Pourcentage de salariés adhérant à des régimes de pensions
-----------	-----------------------------------	---

Agriculture	1 194	0.7
Mines, carrières, puits de pétrole	105 533	72.1
Manufacture	1 011 974	48.4
Construction	264 374	43.9
Transport et communications	408 918	49.5
Commerce	217 234	13.7
Finances, assurance et gestion immobilière	180 433	37.7
Services communautaires, commerciaux et personnels	615 606	25.2
Administration publique	1 097 232	98.0

SOURCE: Statistique Canada, Régimes de pensions du Canada, 1976.

(ii) Adhésion à un régime

Le nombre des membres de régimes de pensions parraïnés par les employeurs, bien que très inférieur à ce qu'il devrait être, a augmenté au cours des 20 dernières années. Au début de 1976, quelque 3.9 millions de travailleurs, soit 39% de la population active ou 46% de tous les travailleurs rémunérés, étaient membres d'un régime de pensions parraïné par l'employeur alors que ce pourcentage n'était que de 28% en 1960. Traditionnellement, le taux de croissance du nombre de membres de régimes de pensions privées était d'environ 4 à 5% par année et cette proportion s'est accrue à 7% entre 1974 et 1976. Le Tableau V.A.6 montre que la proportion de l'ensemble des membres du secteur public s'est accrue, passant de 25 à 30% en 1947 à 45% en 1976. Ce changement dépend de deux facteurs: premièrement, le taux d'adhésion dans le secteur public s'est accru et deuxièmement, le nombre d'employés du secteur public a augmenté par rapport à celui du secteur privé.

Tableau V.A.6

Evaluation du nombre de membres des régimes de pensions parraïnés par l'employeur, 1947 et 1976

	Secteur privé		Secteur public		Total
	en milliers	% du total	en milliers	% du total	
1947	550-660	70-75	200-250 (1)	25-30	750-910
1976	2147	55	1755	45	3902
Taux de connaissance annuel composé	4.2 à 4.8%		7.0 à 7.8%		5.2 à 5.9%

(1) Inclut les Forces armées, environ 100 000.

(1) Principales faiblesses du système de régimes de pensions privés

Les régimes de pensions parraïnés par l'employeur et les économies personnelles constituent le troisième volet du système de revenu de retraite. Cependant, les régimes de pensions parraïnés par l'employeur ne fournissent environ que 12% du total du revenu de retraite reçu par tous les bénéficiaires, ce qui indique le rôle limité qu'ils jouent actuellement dans le système de revenu de retraite. Ce rôle limité est illustré par un certain nombre de faiblesses du système de régimes de pensions privés.

Premièrement, les régimes parraïnés par l'employeur sont loin de toucher tout le monde. Alors que pratiquement tous les employés à temps plein du secteur public adhèrent à un régime, seulement la moitié des travailleurs à temps plein du secteur privé âgés de 25 à 64 ans y adhèrent. La plupart des personnes qui ne sont pas membres d'un régime de pensions travaillent pour des petites ou des moyennes entreprises.

Deuxièmement, parce que la plupart des régimes de pensions ne sont pas transférables d'un employeur à un autre et parce que dans la plupart des régimes, les remises ne surviennent pas avant l'âge de 45 ans et après 10 ans de service, un employé mobile qui a participé à plusieurs régimes de pensions au cours de sa vie de travailleur se retrouve avec une très petite pension, s'il en est une.

La troisième faiblesse du système de régimes de pensions privées est que seulement quelques régimes accordent des pensions dont la valeur réelle est plus ou moins maintenue et un nombre encore plus petit accorde des pensions totalement indexées par contrat à la hausse des prix. Il est alors compréhensible que la plupart des employeurs préfèrent ajuster la pension payée de façon spéciale puisque de cette manière, ils courent un risque beaucoup moins grand que si les régimes étaient indexés pleinement et par contrat. Néanmoins, lorsque la valeur réelle de la pension versée n'est pas maintenue, le contrôle des ressources passe des bénéficiaires, qui ont très peu de moyen de protection, à d'autres membres de l'économie.



Tableau V.A.5

Pourcentage du revenu disponible avant la retraite,  
rajusté au niveau des salaires moyens payés dans l'industrie  
par le SV/SRG/AC et le RPC/RRQ lorsqu'aucune source de  
revenu personnel n'est disponible à la retraite, 1977

État civil	Gains bruts en 1976 (un seul salaire)	Revenu disponible avant la retraite*	SV/SRG/AC et RPC/RRQ**	Revenu disponible après la retraite, exprimé en pourcentage du revenu disponible avant la retraite
	\$	\$	\$	%
Célibataire	11 858	9 310	4 023	43
Couple marié: un bénéficiaire de SV, le conjoint n'est pas admis- sible à la SV ou à une AC	11 858	9 864	4 977	50
Couple marié: un bénéficiaire de SV, le conjoint touche une AC	11 858	9 864	6 220	63
Couple marié: deux bénéficiaires de SV	11 858	9 864	6 721	68

\* Le revenu disponible est calculé comme étant les gains bruts moins les impôts fédéral et provincial, les cotisations au RPC/RRQ et les cotisations d'assurance-chômage.

\*\* Aucun impôt fédéral ou provincial n'est prélevé de ces montants.

SOURCE: Tableau 8, tiré de Données de base sur les programmes de revenu de retraite, document périodique no 3, Recherche sur les politiques et planification stratégique, ministère de la Santé nationale et Bien-être social, juillet 1978.

Si le salarié avait pris sa retraite au début de 1977 en ayant droit à la pension maximale du RPC qui est de \$2083 et si les deux conjoints étaient âgés de plus de 65 ans, ils auraient eu droit à un montant de \$4638 de SV et du SRG, pourvu qu'ils n'aient pas d'autres sources de revenu. Le couple ne paierait pas d'impôt sur le revenu de retraite, lequel serait de \$6721.

En d'autres mots, le couple disposerait d'un revenu de retraite égal à 70% du revenu qu'il touchait immédiatement avant la retraite. Le taux de remplacement serait différent si le salarié avait été célibataire ou son conjoint âgé de moins de 65 ans. Le Tableau V.A.5 illustre ces exemples en tenant compte des différents états civils et de l'âge du conjoint.

Une personne ayant un revenu supérieur au salaire moyen payé par l'industrie avant la retraite aurait un taux de remplacement moins élevé si elle dépendait totalement des programmes publics de revenu de retraite. Cependant, l'objectif fondamental de la politique des programmes publics est d'assurer "un revenu de base adéquat" de sorte que si les personnes ayant un revenu supérieur désirent maintenir leur niveau après la retraite, elles doivent s'assurer d'un revenu provenant de sources personnelles.

Les programmes publics de revenu des retraités ont été grandement améliorés au cours des 15 dernières années. En fait, le point de mire de la politique de sécurité du revenu du gouvernement fédéral a été orienté vers des programmes s'adressant aux personnes âgées. Cependant, cela ne veut pas dire que les programmes publics ont résolu les problèmes de revenu de toutes les personnes âgées retraitées. Comme il a été mentionné auparavant<sup>(1)</sup>, à peu près quarante pour cent des pensionnés, dont la majorité sont des femmes seules, ont des revenus se situant sous le seuil de pauvreté déterminé par Statistique Canada. Néanmoins en janvier 1979, la Loi sur l'augmentation des prestations de SRG améliorera la situation.

(1) Voir p. 32.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec couvrent aussi l'invalidité, de sorte qu'un travailleur atteint d'invalidité, peut se retirer de la population active et toucher une pension d'invalidité. La pension d'invalidité mensuelle maximale du RPC était de \$194.02 en 1978. S'il s'agit là de la seule source de revenu du cotisant invalide, ce revenu est insuffisant pour assurer l'entretien d'une famille. On doit noter que le Régime de rentes du Québec accorde des pensions d'invalidité plus élevées. Les prestations d'invalidité maximales versées en vertu du Régime de rentes du Québec s'élevaient à \$269.42 en 1978.

Sur un total de 70 000 pensions d'invalidité payées en juin 1978, 34 000 (soit près de 50%) étaient versées à des bénéficiaires âgés de 60 à 64 ans et 17 000 (soit près de 25%), à des bénéficiaires âgés de 55 à 59 ans. La pension d'invalidité mensuelle moyenne reçue par les personnes du groupe d'âge de 50 à 59 ans et de 60 à 64 ans était de \$151.23 en juin 1978.

#### (iv) Opportunité du revenu des retraités

On peut mesurer l'opportunité des programmes fédéraux de base sur le revenu des retraités en examinant jusqu'à quel point le revenu précédant la retraite est remplacé. On appelle habituellement une telle mesure un taux de remplacement. (1)

Prenons une personne qui gagnait un salaire équivalent au salaire moyen payé dans l'industrie en 1976, et qui se retire en 1977. Les gains bruts d'une telle personne se seraient élevés à \$11 858 en 1976. Si cette personne était mariée et le seul soutien de famille, elle aurait payé environ \$1994 en impôts fédéral et provincial, en cotisations au RPC/RRQ et en assurance-chômage, laissant au couple un salaire net de \$9864. (Ces chiffres peuvent varier légèrement d'une province à l'autre.)

(1) La partie sur les taux de remplacement est basée sur un document préparé récemment par Brian J. Powell et James K. Martin, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, pour le Symposium national sur le vieillissement tenu à Ottawa du 25 au 27 octobre 1978 et intitulé "Economic Implication of an Aging Society in Canada" (Conséquences économiques d'une société vieillissante au Canada).

Tableau V.A.4

Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec  
Statistiques sur les programmes de retraite  
1967 - 1978

Année	Nombre de bénéficiaires de pensions de retraite en mars de chaque année	Versements totaux <sup>(1)</sup> aux bénéficiaires (en milliers de dollars)	Moyenne des prestations mensuelles de retraite du RPC en mars de chaque année	Prestations de retraite mensuelles maximales pour l'année civile
		\$	\$	\$
1967	4 586	51 (2)	-	13.02
1968	24 140	1 070 (2)	8.44	23.59
1969	73 367	6 459	12.75	34.53
1970	146 695	21 789	18.35	46.04
1971	220 230	51 262	23.03	57.97
1972	280 488	81 796	26.78	70.31
1973	337 659	112 416	31.19	83.07 (3)
1974	408 539	158 648	39.84	101.41 (3)
1975	489 682	237 253	51.11	125.90 (3)
1976	608 549	366 408	67.34	154.86
1977	703 170	568 464	80.63	173.61
1978	796 959	768 432	93.71	194.44

(1) L'addition du RPC de l'année financière et du RRQ de l'année civile.

(2) RPC seulement.

(3) Les versements mensuels maximaux de RRQ pour ces années étaient les suivants: 1973 - \$116.66; 1974 - \$125; 1976 - \$138.19.



premières années du programme, seules des pensions de retraite partielles étaient payées. Les premières pensions de retraite complètes ont été versées en 1976.

Certaines périodes au cours desquelles les gains sont inexistantes ou très bas peuvent être éliminées lors du calcul de la moyenne des gains servant de base à l'établissement de la pension de retraite. Les gains ouvrant droit à pension reçus entre 65 et 70 ans peuvent se substituer à des gains très bas ou inexistantes enregistrés au cours des périodes précédentes, pourvu que celles-ci soient de durée équivalente. De plus, 15% de la période de cotisation qui reste (et les gains correspondant à cette période) n'entre pas dans le calcul si cette période pendant laquelle les cotisations étaient réduites n'excède pas 120 mois. Ces dispositions permettent à une personne de recevoir une pension supérieure à celle qu'elle aurait touchée autrement.

Une pension de retraite du RPC est payable en tout temps une fois qu'un cotisant a franchi le cap des 65 ans. Une personne qui continue de travailler après 65 ans peut décider de continuer à verser des cotisations au RPC jusqu'à l'âge de 70 ans. Cependant, après 70 ans et lorsqu'une pension de retraite est payée, aucune cotisation supplémentaire ne peut être versée.

Dès le début du versement des prestations mensuelles du Régime de pensions du Canada, elles sont sujettes à un rajustement annuel selon l'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Les prestations sont payables, peu importe où vit le bénéficiaire, que ce soit au Canada ou à l'étranger.

Le Tableau V.A.4 contient les données du programme sur le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec.

active et fournissent des prestations de retraite, des prestations d'invalidité, des prestations de décès et des prestations aux survivants. En 1979, les cotisations sont tirées des gains s'étalant de \$1100 à \$11 700. Actuellement, le taux de cotisations du RPC/RRQ s'élève à 3.6% et celles-ci sont versées à parts égales par les employés et les employeurs. Ainsi en 1979, les cotisations maximales d'un employé sont de \$169.20. Les personnes travaillant à leur propre compte, étant en fait à la fois employés et employeurs, paient leurs contributions au taux combiné de 3.6%, sur la même échelle de gains annuels.

Les cotisations limites au Régime de pensions du Canada sont rajustées automatiquement chaque année. En 1966 et en 1967, les limites étaient fixées à \$600 et à \$5000. La limite supérieure est passée à \$5100 en 1968 puis à \$5600 en 1973. Une modification au Régime a porté le plafond à \$6600 en 1974 et à \$7400 en 1975. Une loi mise en vigueur en 1975 prévoit que le plafond se haussera de 12.5% par année jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau moyen de l'indice composite des salaires du secteur industriel. En conséquence, la limite supérieure a été augmentée à \$8300 en 1976, à \$9300 en 1977, et à \$10 400 en 1978.

La pension de retraite complète du RPC/RRQ correspond à 25% de la moyenne des gains cotisables mensuels du cotisant. Dans le calcul de la pension d'un cotisant, les gains de chaque année sont rajustés de sorte qu'il existe la même relation entre les gains cotisables maximaux en vigueur au moment où la pension commence à être versée et la limite supérieure existant l'année où ils ont réellement été gagnés. De cette façon, tous les gains sont évalués à leur valeur équivalente actuelle avant que ne soit faite la moyenne du total des gains rajustés ouvrant droit à pension en vertu du programme pour toute la période s'étendant de la mise en vigueur du programme en 1966 ou à partir de 18 ans, des deux dates, la plus récente, jusqu'à la date à laquelle la pension devient payable pour la première fois. En aucun cas, on ne fait la moyenne des gains pour une période de moins de 120 mois, sauf si une pension d'invalidité a été versée au cotisant dans l'intervalle. En conséquence, au cours des dix

Tableau V.A.3

Province	Revenu mensuel garanti (à compter d'octobre 1978)		Célibataire	Couple marié	Conditions d'admissibilité
Alberta	325.30			629.10	Résidents de 65 ans et plus, bénéficiaires de SV/SRG
Colombie- Britannique	319.17			634.36	Résidents de 60 ans et plus qui répondent à certains critères d'éva- luation des besoins
Nouvelle- Écosse	SV/SRG maximal plus \$12.50 par mois			SV/SRG maximal plus \$25 par mois	Bénéficiaires de prestations de SV
Manitoba	303.75			585.28	Résidents bène- ficiaries de SV/SRG
Ontario	319.17			638.34	Résidents de 65 ans et plus, bénéficiaires de SRG
Saskatchewan	305.29			579.70	Résidents de 65 ans et plus

(iii) Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec

Le Régime de pensions du Canada et son pendant québécois, le Régime de rentes du Québec (RRQ), ont été instaurés en 1966.

Ils sont appelés à jouer un rôle sans cesse croissant dans le système public de pensions du pays. Ces régimes à cotisations, dont le calcul est basé sur les gains, couvrent tous les membres de la population

Tableau V.A.2

Programme Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint <sup>(1)</sup>  
Statistiques, de 1964 à 1978

Année	SV	SRG	AC	Taux des prestations mensuelles (mars)			Total net des versements pour l'année financière se terminant en mars (en millions de dollars)				
				SV	SRG maximal		AC maximale	SV	SRG	AC	Total
					Célibataire	Marié					
				\$	\$	\$	\$				
1964	963 126	-	-	75.00	-	-	-	808.4	-	-	808.4
1965	985 318	-	-	75.00	-	-	-	885.3	-	-	885.3
1966	1 028 779	-	-	75.00	-	-	-	927.3	-	-	927.3
1967	1 143 814	-	-	75.00	30.00	30.00	-	1 033.4	-	-	1 033.4
1968	1 273 627	703 547	-	76.50	30.60	30.60	-	1 153.3	39.6	-	1 192.9
1969	1 406 802	743 955	-	78.00	31.20	31.20	-	1 296.8	244.5	-	1 541.3
1970	1 560 861	787 996	-	79.58	31.83	31.83	-	1 467.1	263.5	-	1 730.1
1971	1 701 459	823 924	-	80.00	33.61	33.61	-	1 627.2	280.0	-	1 907.2
1972	1 745 525	967 623	-	82.88	67.12	59.62	-	1 679.3	526.1	-	2 205.4
1973	1 791 427	1 015 865	-	82.88	67.12	59.62	-	1 786.4	737.9	-	2 524.3
1974	1 837 956	1 065 181	-	108.14	75.85	67.37	-	2 282.4	752.1	-	3 034.5
1975	1 887 838	1 070 479	-	120.06	84.21	74.79	-	2 607.7	836.8	-	3 444.5
1976	1 936 160	1 069 756	-	132.90	93.22	82.78	215.68	2 975.6	923.4	34.9	3 933.9
1977	1 988 606	1 090 534	63 972	141.34	99.13	88.03	229.37	3 318.9	1 017.1	100.6	4 436.7
1978	2 050 735	1 117 585	72 497	153.44	107.62	95.56	249.00	3 668.6	1 077.6	115.0	4 861.2

(1) Le SRG est devenu payable en janvier 1967 et l'AC, en octobre 1975.



de la prestation de Sécurité de la vieillesse. Ainsi, un bénéficiaire célibataire est assuré de recevoir un revenu mensuel minimum de \$280.29 ou \$3363.48 par an; un couple de bénéficiaires est assuré de recevoir un revenu mensuel minimum de \$534.70 ou \$6416.40 par an, au taux en vigueur en octobre 1978.

Un deuxième programme de supplément connu sous le nom d'Allocation au conjoint a été introduit en 1975 pour aider les couples dont un seul des époux est bénéficiaire d'une pension, et qui sont obligés de vivre en n'ayant comme revenu qu'une seule pension de Sécurité de la vieillesse. Les allocations au conjoint sont payables aux conjoints de bénéficiaires d'une pension, âgés de 60 à 64 ans. Comme pour le SRG, l'Allocation au conjoint est calculée d'après le revenu. L'allocation maximale versable est équivalente aux montants combinés de la prestation de Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti au taux en vigueur pour les personnes mariées, soit \$267.35 en octobre 1978.

Le Tableau V.A.2 donne le montant des dépenses entraînées par le programme de Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint, le taux des prestations et le nombre de bénéficiaires de 1964 à aujourd'hui.

Aux prestations fédérales de Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint s'ajoutent des prestations dans certaines des provinces. Six provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Nouvelle-Ecosse, Saskatchewan, Ontario, Manitoba) ont introduit des régimes de revenu annuel garanti pour aider les bénéficiaires de pensions dont le revenu est modeste. Ces programmes provinciaux sont calculés d'après le revenu et fournissent la différence entre la SV/SRG, le Régime de pensions du Canada et les autres revenus imposables d'une part et un niveau de revenu garanti tel que déterminé par chacune des provinces, d'autre part. Les niveaux de revenu garanti sont énumérés au Tableau V.A.3.

Le gouvernement fédéral tient toujours à cette modification et espère obtenir les autorisations nécessaires des provinces pour la faire promulguer.

(ii) Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint

Le premier volet de ce système de revenu des retraités est le programme de Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint. Il a été conçu pour fournir un revenu minimum aux personnes âgées de 65 ans et plus et à certains conjoints dépendants, âgés de 60 à 64 ans.

La pension de Sécurité de la vieillesse est payable à toutes les personnes âgées de 65 ans et plus pourvu qu'elles répondent à certaines exigences quant à la résidence. Les personnes âgées d'au moins 25 ans et étant résidents reçus du Canada au 1<sup>er</sup> juillet 1977 peuvent choisir d'utiliser les nouveaux statuts de résidence décrits plus haut ou les règlements cités dans la Loi précédente. Un minimum de 10 ans de résidence au Canada est nécessaire au versement de toute partie d'une pension de Sécurité de la vieillesse à un résident canadien; un minimum de 20 ans de résidence est nécessaire pour le versement d'une pension de Sécurité de la vieillesse à l'étranger.

La pension de Sécurité de la vieillesse est majorée tous les trimestres selon l'indice des prix à la consommation. A compter d'octobre 1978, les pensions de Sécurité de la vieillesse s'élevaient à \$164.74 par mois.

Le programme de Supplément de revenu garanti est applicable aux bénéficiaires d'une pension de la Sécurité de la vieillesse qui ont peu ou pas de revenus autres que ceux d'une pension de Sécurité de la vieillesse. Actuellement (décembre 1978), la prestation maximale de Supplément de revenu garanti est de \$115.55 par mois pour un bénéficiaire célibataire et de \$102.61 pour chaque conjoint d'un couple de bénéficiaires. Le Supplément de revenu garanti est calculé selon certains critères de revenu, généralement le revenu de l'année précédente calculé d'après la Loi de l'impôt sur le revenu. On soustrait le montant du SRG de \$1 pour chaque \$2 de revenu excédant le montant

soit augmenté de 12.5% annuellement jusqu'à ce qu'il égale la moyenne ajustée de 12 mois de traitements et salaires de l'indice composite du secteur industriel canadien.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, les critères de retraite et de revenu des personnes âgées de 65 à 70 ans étaient éliminés; les mêmes avantages étaient prévus pour les hommes et les femmes; l'exemption annuelle de base pour les personnes qui s'auto-employaient était la même que celles qui travaillaient pour un employeur; et les règles relatives aux unions selon le droit coutumier étaient adoucies aux fins des prestations aux survivants.

Les modifications au Régime de pensions du Canada par lesquelles on reconnaît les droits des conjoints au foyer ont reçu la sanction royale en juillet 1977. Deux modifications principales prévoyaient certaines mesures de reconnaissance et de sécurité financière des conjoints au foyer et conservaient en même temps au Régime sa nature obligatoire, contributive et liée aux revenus.

La première de ces modifications, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1978, permet, après le divorce ou l'annulation du mariage, la répartition égale entre les époux des crédits de pensions du RPC accumulés au cours du mariage. Le total des crédits est divisé en deux parts égales, sans égard au montant des cotisations directes versées par le mari ou la femme.

La deuxième modification ne sera promulguée qu'après avoir reçu l'approbation de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Elle protégera les cotisants qui quittent les rangs de la population active dans le but d'élever de jeunes enfants, contre une diminution du montant de leurs pensions éventuelles du RPC, résultant des périodes au cours desquelles leur revenu est inexistant ou très bas parce qu'ils se consacrent à l'éducation de leurs enfants. Les cotisants pourraient alors soustraire les années consacrées à leurs enfants âgés de moins de 7 ans lors du calcul du revenu moyen de leur vie aux fins de l'obtention d'une prestation. La disposition protégerait l'admissibilité et le montant des prestations du RPC mérité par un cotisant avant et après les périodes qu'ils a consacrées à ses enfants.



d'employer les nouveaux ou les anciens règlements. La nouvelle législation permet aussi au Canada de conclure des ententes sur la sécurité sociale avec d'autres pays.

Tout récemment, une nouvelle loi a été votée pour accorder une augmentation mensuelle de \$20 à chaque famille bénéficiaire du Supplément de revenu garanti. Elle entrera en vigueur en janvier 1979. Cette augmentation sera ajoutée au Supplément de revenu garanti actuel dont le total est sujet à une majoration trimestrielle. Lorsque le Supplément de revenu garanti est accordé à un couple, l'augmentation totale sera quand même de \$20 par mois, la même que celle qui est consentie à un bénéficiaire seul. Cette disposition est prévue pour assurer une meilleure répartition des avantages et une augmentation relative plus grande des prestations versées aux personnes âgées seules dont la situation est pire que pour celles qui sont mariées et qui touchent une pension.

En 1965, au moment de l'introduction du Régime de pensions du Canada, des dispositions ont été prévues pour l'indexation des prestations de Sécurité de la Vieillesse et du RPC jusqu'à un maximum annuel de 2%. En 1972, des modifications ont été apportées à la formule d'indexation du SV/SRG et elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1973, haussant l'indexation de 2% de sorte qu'elle reflète mieux l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation au Canada. Entrée en vigueur en octobre 1973, la formule d'indexation des prestations de Sécurité de la Vieillesse et de Supplément de revenu garanti était calculée sur une base trimestrielle plutôt qu'annuelle; lors de l'introduction de l'Allocation au conjoint en 1975, cette allocation était aussi indexée tous les trois mois.

Depuis son introduction, le Régime de pensions du Canada a subi des révisions très importantes. Le plafond de 2% imposé à l'indexation était élevé en janvier 1974 pour mieux refléter toute l'importance de la hausse annuelle de l'Indice des prix à la consommation. Le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension était augmenté en 1974 et en 1975. Des dispositions sont entrées en vigueur en 1976 pour que le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension



pauvreté. D'innombrables études ont été faites pour examiner les causes et les effets de la pauvreté dans le but de trouver des solutions pour la réduire. Il est alors devenu évident que parmi les plus pauvres se trouvaient les personnes âgées, dont la plupart n'avaient que très peu de revenu autres que les prestations de Sécurité de la vieillesse dont le montant s'élevait à \$75 par mois en 1964 et qui ne pouvaient être touchées qu'à partir de 70 ans. Une aide à la vieillesse pouvait être consentie aux personnes dans le besoin âgées de 65 à 69 ans, d'après certains critères de revenu. Dans le but de solutionner le problème du manque de revenu entrainé par la retraite, l'invalidité ou la mort du soutien de famille, le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada ont été introduits en 1965, pour donner plus d'extension au principe de l'assurance sociale visant à fournir des pensions aux retraités, aux invalides et aux survivants d'un contribuable décédé. En 1966, l'âge d'admissibilité à une prestation de sécurité de la vieillesse était abaissé de 70 à 69 ans, puis d'un an chaque année jusqu'à ce que la pension devienne payable à l'âge de 65 ans en 1970.

En 1967, le Supplément de revenu garanti accordé selon certains critères de revenu était adjoint au programme de Sécurité de la vieillesse pour permettre aux bénéficiaires dont le revenu est le plus bas d'augmenter le niveau de revenu minimal qui leur était accordé. En 1975, l'Allocation au conjoint était introduite; il s'agissait d'une pension établie selon le revenu et qui était versée au conjoint d'un bénéficiaire de prestations de Sécurité de la vieillesse, âgé de 60 à 64 ans, pour alléger les problèmes de revenu auxquels font face les couples qui ne doivent vivre qu'avec une seule pension.

Le 1<sup>er</sup> juillet 1977, une modification à la Loi sur la Sécurité de la vieillesse entrerait en vigueur. Elle prévoyait le paiement de pensions partielles ou proportionnelles, basées sur le nombre d'années de résidence au Canada, jusqu'à un maximum de 40 ans qui

ouvrerait droit à une pension complète. En termes simples, la prestation de Sécurité de la vieillesse est calculée au taux de 1/40<sup>e</sup> par année vécue au Canada après 18 ans. Des personnes âgées d'au moins 25 ans et les résidents reconnus du Canada au 1<sup>er</sup> juillet 1977 ont le choix

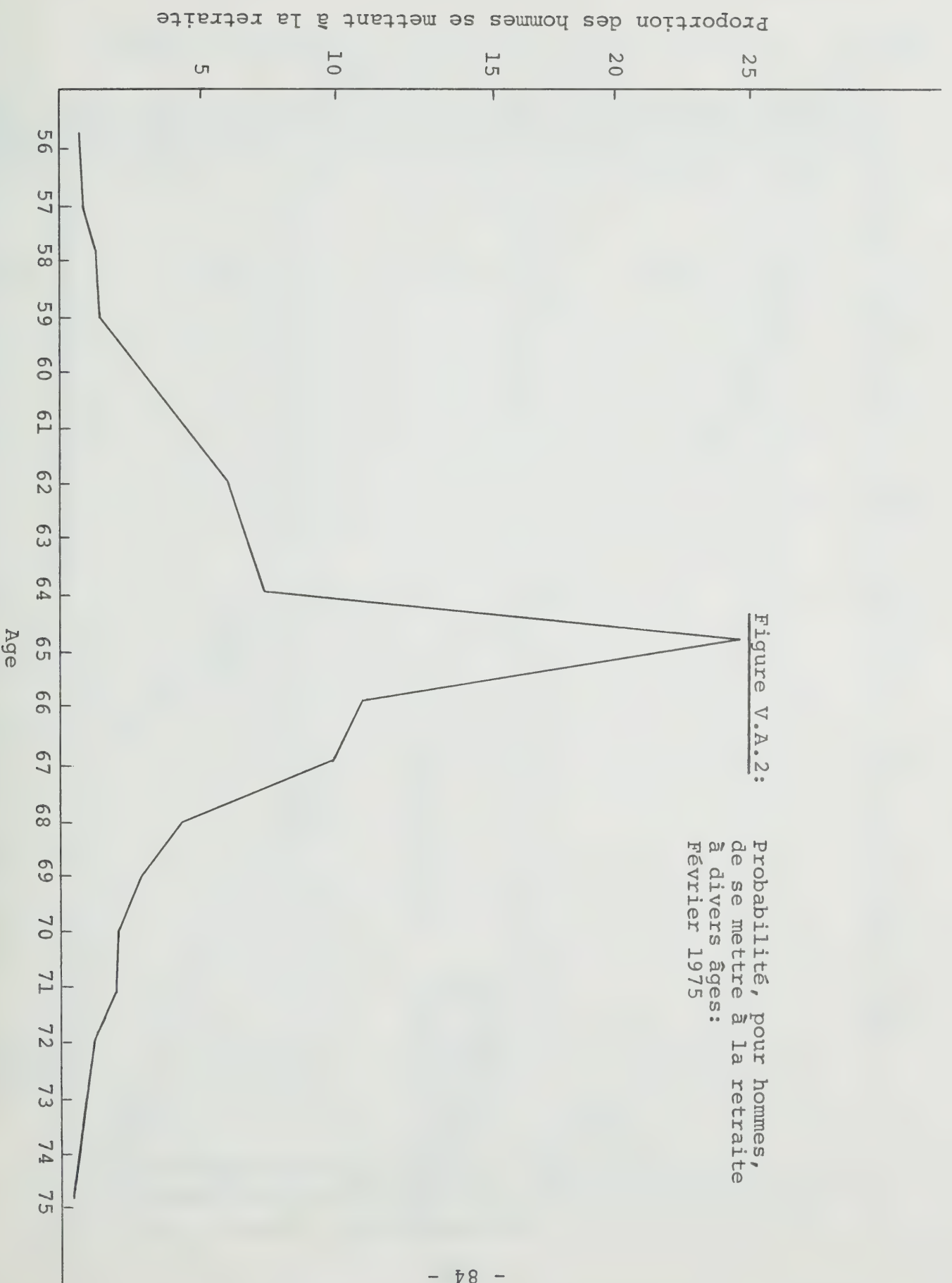
La tendance, particulièrement manifeste au cours des années 70, favorisant un abaissement de l'âge de la retraite sous le seuil de 65 ans, est attribuable en partie aux modifications des critères d'admissibilité aux pensions apportées à quelques régimes de pensions privées qui ont donné lieu à une certaine flexibilité en regard de l'âge ouvrant droit à pension, grâce à des formules basées sur le nombre d'années de service et sur l'âge chronologique. Par exemple, la loi sur la pension de retraite de la Fonction publique rend un employé admissible à une pension à l'âge de 55 ans, après 30 ans de service. Les régimes de pensions privées prévoient des dispositions pour les pensions réduites selon les exigences actuarielles, à des âges inférieurs à l'âge normal de la retraite. Cependant, un grand nombre d'employeurs, dont la Fonction publique fédérale, maintiennent à 65 ans l'âge de la retraite obligatoire et ceci semble toujours être la norme.

Les sections suivantes donneront un aperçu des arrangements prévus quant au revenu des retraités au Canada. Ces arrangements peuvent être vus comme un système à trois paliers. Le programme fédéral de Sécurité de la Vieillesse/Supplément de revenu garanti/Allocation au conjoint constitue le premier palier. Le deuxième palier est constitué par les principaux régimes publics à contribution: Le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada. Ces deux premiers paliers, avec les suppléments provinciaux récemment introduits par plusieurs provinces, sont prévus pour assurer le revenu de base nécessaire aux retraités. Le troisième palier, composé par les pensions privées, les économies accumulées et les actifs d'une personne, sert à lui assurer tous les suppléments de luxe ou de confort qu'elle peut désirer.

#### Revenu des retraités: le système public

##### (1) Historique

La partie publique du système de revenu des retraités a connu un progrès considérable depuis que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a présenté, en 1964, son mémoire au Comité spécial du Sénat sur le vieillissement. En ce qui concerne la politique sociale, pendant les années 60, on lutait surtout contre la



# Enquête de 1975 sur la retraite

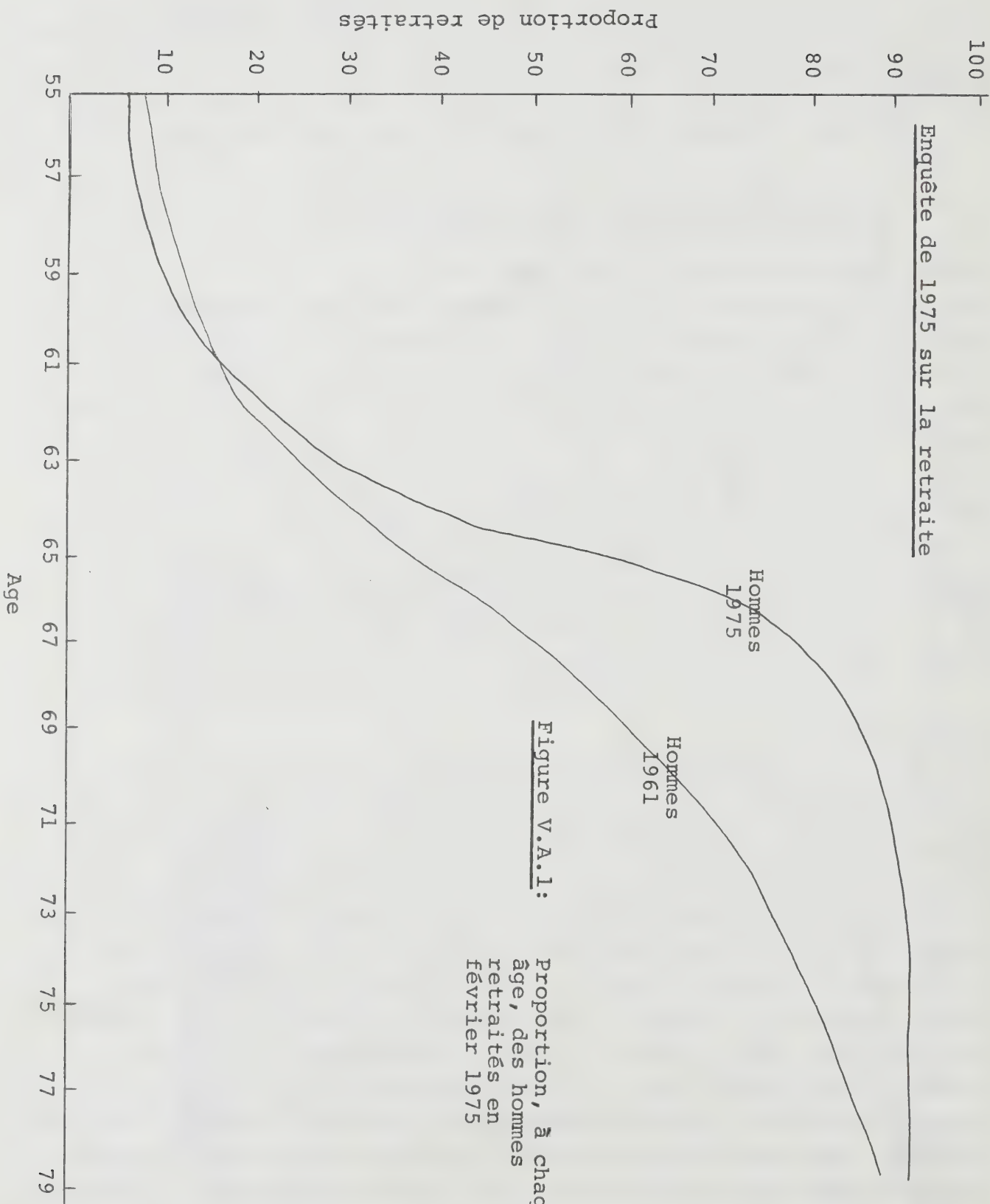


Figure V.A.1:

Proportion, à chaque  
âge, des hommes  
retraités en  
février 1975



Tableau V.A.1

Taux de participation des groupes d'âge 55-64 ans et 65 ans et plus pour les deux sexes, de 1953 à 1977

Femmes

Hommes

65 ans et plus	55-64 ans	65 ans et plus	55-64 ans
3.6	12.9	34.8	86.5
3.7	14.0	33.2	85.4
3.9	14.7	32.3	86.1
4.5	15.8	34.0	86.4
5.0	18.2	34.1	87.2
5.2	19.2	32.1	87.0
5.2	20.1	31.0	86.8
5.6	21.3	30.3	86.7
5.9	23.2	29.3	86.8
5.6	23.8	28.5	86.1
5.9	24.6	26.4	85.9
6.3	25.6	26.8	86.2
6.0	27.0	26.3	86.4
5.8	28.4	26.2	86.0
5.9	28.6	24.7	85.8
6.1	29.0	24.3	85.4
5.5	30.2	23.5	85.3
5.0	29.8	22.6	84.2
5.1	30.9	20.0	83.3
4.3	29.7	18.6	82.4
4.4	31.0	18.1	81.2
4.3	29.6	17.7	80.3
4.4 (4.8)	30.8 (29.0)	17.2 (18.5)	79.4 (80.1)
4.1	32.1	16.0	76.7
4.2	32.2	15.5	76.6

\* Les chiffres de 1966 à 1977 sont basés sur une révision de l'enquête sur la population active. Les chiffres de la précédente enquête sur la population active sont présentés entre parenthèses à des fins de comparaison.

SOURCE: Statistique Canada, Enquête sur la population active.

discrimination d'après l'âge, habituellement jusqu'à l'âge de 65 ans, confirmant ainsi que 65 ans est considéré comme l'âge normal de la retraite.

La plupart des régimes de pensions privés contiennent des dispositions pour une retraite normale à pleine pension à l'âge de 65 ans et pour un grand nombre d'employés, la retraite est obligatoire à l'âge de 65 ans.

Au cours des 25 dernières années, on a ressenti une tendance continue vers l'abaissement de l'âge de la retraite et, au cours des années 70, on a senti plus fortement la volonté d'abaisser cet âge à moins de 65 ans. Comme le Tableau V.A.1 l'indique, au cours des 25 dernières années, le taux de participation des hommes âgés de 65 ans et plus a régressé régulièrement, passant de 34.8 en 1953 à 15.5 en 1977, alors que le taux de participation des hommes âgés de 55 à 64 ans a subi une décroissance marquée continue au cours de la dernière décennie, passant de 85.3 en 1969 à 76.6 en 1977.

Aucune tendance semblable ne peut être remarquée dans les taux de participation des femmes des groupes plus âgés, mais ce phénomène illustre la place plus grande que prennent les femmes dans la population active.

La tendance favorisant une retraite plus hâtive a été suscitée par les améliorations des systèmes de pensions publics et privés. En 1966, la mise en vigueur des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec et en 1967, du Supplément de revenu garanti, de aussi bien que l'abaissement graduel de l'âge d'admissibilité (de 70 à 65 ans) aux prestations de Sécurité de la vieillesse entre 1966 et 1970, signifiaient qu'en 1970 les gens pouvaient prendre leur retraite à 65 ans avec l'assurance d'un revenu garanti minimal.

Les sections précédentes traitaient de quelques-uns des facteurs qui limitent la liberté de choix des Canadiens lorsqu'il s'agit de décider du moment de leur retraite et des mesures qui ont été adoptées dans d'autres pays pour éliminer ces limites. Dans la présente section, on énumère divers moyens pris par les gouvernements canadiens, les employeurs et les institutions financières pour faire face aux problèmes du revenu après la retraite, aux problèmes sanitaires et aux services de counseling qui peuvent être mis à la disposition de l'employé pour l'aider à se préparer à la retraite. Ces mesures reflètent les politiques sur l'âge de la retraite qui prévalent maintenant au Canada.

#### A. Protection du revenu

##### Tendances influençant l'âge de la retraite

Au Canada, on accepte généralement que 65 ans est l'âge auquel les gens se retirent de la population active et commencent à toucher des pensions. Les pensions de la vieillesse des régimes de pensions publics, les prestations de Sécurité de la vieillesse/Supplément de revenu garanti et les Régimes de rentes du Québec et de pensions du Canada représentent la plus importante source de revenu pour toutes les personnes âgées de 65 ans et plus; ils deviennent payables à l'âge de 65 ans, qu'une personne prenne sa retraite ou non. A l'origine, le Régime de pensions du Canada comportait des critères de retraite et de gains pour les personnes âgées de 65 à 70 ans mais ces critères ont été éliminés en 1975. Même si la retraite n'est pas une condition d'éligibilité aux pensions de vieillesse des régimes de pensions publics, les dispositions de cette source de pensions donnent aux membres de la population active une option de retraite très acceptable à l'âge de 65 ans, qui peut en fait influencer leur décision de prendre leur retraite puisqu'il y a un lien très marqué entre la disponibilité du revenu et la retraite.

Les lois sur les droits de la personne au niveau fédéral et de la plupart des provinces protègent les travailleurs contre la

aux employés du secteur privé. Dans ce dernier cas, seuls les employés travaillant pour un employeur ayant 20 employés ou plus sont assujettis à la loi. Certains employés du secteur privé ne sont donc pas protégés.

La loi est entrée en vigueur le 30 septembre 1978 pour les employés fédéraux et elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1979 pour les employés du secteur privé. Des extensions allant jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 seront accordées pour les employés couverts par certaines conventions collectives et jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1982, pour les professeurs déjà engagés par contrat. Les cadres et les hauts dirigeants peuvent être obligés de prendre leur retraite entre 65 et 70 ans, s'ils sont admissibles à une pension d'au moins \$27 000 par année, versée par un employeur.

Quant aux régimes de pensions, la Cour suprême des États-Unis a interprété la loi sur la discrimination d'après l'âge au travail pour permettre la retraite obligatoire à l'intérieur du groupe d'âge protégé, si une pension véritable ou un régime de prestations est prévu. La dernière modification à la loi clarifie et énonce à nouveau l'intention première du Congrès que la loi ne permette pas une telle retraite forcée.



à une pension de retraite ou d'invalidité. Cette opération est effectuée pour porter au crédit tout revenu substantiel supplémentaire couvert par l'assurance que le travailleur a pu obtenir après être devenu admissible à une prestation.

Une personne qui touche une pension de retraite peut continuer à travailler. Le cas échéant, le montant de la pension de retraite sera sujet à la vérification de retraite et la pension pourra être réduite ou ne pas être payée du tout pendant un mois. Dans un tel cas, on tiendra compte des revenus couverts et la S.A.P. sera calculée à nouveau pour déterminer si elle produit une pension plus élevée.

#### Retraite obligatoire

La Loi américaine de 1967 sur la discrimination d'après l'âge au travail (U.S. Age Discrimination Employment Act) interdit les

pratiques discriminatoires dans l'emploi à cause de l'âge en ce qui concerne l'embauchage, la rétention d'un emploi, la rémunération et d'autres conditions de travail. La Loi protège les personnes âgées de 40 à 65 ans qui travaillent pour un employeur ayant 20 employés ou plus, ce qui englobe environ 70% de la population active. En 1974, la Loi a été modifiée pour inclure les employés de la Fonction publique fédérale, des états et des municipalités qui n'avaient pas été couverts par la loi originale.

La Loi a été modifiée à nouveau en 1977 pour élever l'âge de la protection de 65 à 70 ans. La Loi modifiée a pour effet d'établir un âge de retraite obligatoire, soit 70 ans, pour la plupart des employés aux Etats-Unis. La Loi s'applique à la plupart des fonctionnaires fédéraux âgés de 40 à 70 ans, bien que la Civil Service Commission (Commission de la Fonction publique) garde son pouvoir d'établir des exigences quant à l'âge maximal lorsqu'un tel âge est une condition professionnelle nécessaire à l'emploi. Ce groupe comprend les agents de la paix, les pompiers, les contrôleurs de l'air et les employés du chemin de fer de l'Alaska et de la Compagnie du canal de Panama. La Loi s'applique également aux employés de la Fonction publique au niveau des états et des municipalités et

Les prestations. La somme utilisée pour réduire ou éliminer la prestation de retraite est appelée "revenu excédentaire". Les "revenus excédentaires" correspondent à la moitié des revenus totaux excédentaires des sommes exemptées mensuelles ou annuelles. On entend par prestations de retraite, à la fois la prestation payable au bénéficiaire à la retraite et celle qui est payable aux personnes à charge du bénéficiaire.

Une modification à la Loi sur la sécurité sociale adoptée en 1977 prévoit des augmentations dans les sommes annuelles exemptées pour les bénéficiaires âgés de 65 ans et plus, allant de 3000 dollars (E.-U.) en 1977 à 6000 dollars (E.-U.) en 1982. Les sommes annuelles exemptées pour les bénéficiaires de moins de 65 ans n'ont pas été changées. Elles étaient de 3000 dollars (E.-U.) en 1977 et seront de 4300 dollars (E.-U.) en 1982. La somme mensuelle exemptée aux fins de l'évaluation du revenu de retraite a été éliminée pour les années après la première année de retraite. D'après cette même modification de la Loi, l'âge auquel l'évaluation du revenu de retraite ne s'applique plus doit être ramené de 72 à 70 ans dès 1981.

#### 4. Crédits de retraite reportée

Un travailleur pleinement assuré, âgé entre 65 et 72 ans, qui ne reçoit pas de prestation de retraite pendant un mois, peut voir sa prestation s'accroître d'un crédit de retraite reportée. A la prestation s'ajoutera une somme égale à 1% par année ou à 1/12 de 1% par mois. Les modifications apportées en 1977 à la loi sur la sécurité sociale ont fait augmenter le crédit de retraite reportée, pour chaque personne atteignant l'âge de 62 ans après 1972, à 3% par année, c'est-à-dire 1/4 de 1% par mois. Le taux annuel de 1% continue de s'appliquer aux personnes qui ont atteint 62 ans en 1979.

#### 5. Nouveau calcul des prestations

La somme d'assurance primaire (S.A.P.) d'une personne, utilisée dans le calcul des prestations, peut être calculée à nouveau une ou plusieurs fois par la suite, lorsqu'une personne devient admissible

peut également être accrue en vertu des crédits de retraite retardée, pour les mois pendant lesquels la prestation n'a pas été payée.

La formule de réduction a été conçue pour permettre aux bénéficiaires de retirer plus de prestations totales pour les 15 premières années suivant le début du versement. Pour des périodes supérieures à 15 ans, les prestations totales seront habituellement inférieures à celles que le pensionné aurait reçu s'il avait attendu jusqu'à 65 ans pour se prévaloir d'une prestation de retraite complète.

## 2. Versement anticipé d'autres prestations

Non seulement il existe des dispositions pour un versement anticipé de prestations de retraite, mais le programme prévoit également le versement anticipé des prestations suivantes :

- prestations d'assurance pour les conjoints
- prestations d'assurance pour le conjoint survivant
- prestations d'assurance-invalidité reçues après le début du versement d'une pension de retraite réduite ou d'une prestation de conjoint survivant.

## 3. Effet de l'évaluation du revenu de retraite sur les prestations de retraite

Le paiement de prestations de retraite, qu'il soit fait avant l'âge normal ouvrant droit à la pension ou à cet âge, est assujéti à l'évaluation du revenu de retraite (également appelé évaluation des gains).

Si le bénéficiaire à la retraite travaille, ses revenus mensuels excédant les montants qui n'entrent pas dans le calcul d'impôts servent à réduire ou même à éliminer la prestation. Le programme fixe les montants exemptés sur des bases annuelles et mensuelles, mais l'évaluation s'applique sur le mois. Par exemple, un bénéficiaire peut avoir, dans un mois en particulier, des revenus inférieurs au montant mensuel exempté. Dans ce cas, il recevra le plein montant de la prestation de retraite à laquelle il a droit, même si sur une base annuelle ses revenus peuvent dépasser le montant annuel exempté. Des revenus supérieurs, soit à la somme mensuelle exemptée ou à la somme annuelle exemptée, sont utilisés pour réduire



Les raisons les plus courantes qui motivent des personnes à ne pas être intéressées à la retraite partielle sont la satisfaction dans leur travail et un désir de continuer à travailler à temps plein et à pourvoir à leurs besoins le plus longtemps possible.

#### D. États-Unis

Des dispositions flexibles concernant la retraite sont prévues d'après la U.S. Social Security Act (Loi américaine sur la sécurité sociale) et la U.S. Age Discrimination in Employment Act (Loi sur la discrimination d'après l'âge au travail). La Loi sur la sécurité sociale renferme des dispositions pour l'exécution du programme Old Age Survivors and Disability Insurance (Assurance des invalides et des survivants âgés) et la Loi sur la discrimination d'après l'âge au travail renferme des dispositions concernant la retraite obligatoire pour les employés du gouvernement fédéral et du secteur privé. Ces deux textes de loi sont discutés l'un à la suite de l'autre dans le texte qui suit:

#### Retraite flexible

D'après les dispositions du programme d'assurance des invalides et des survivants âgés de la Loi sur la sécurité sociale, les prestations de retraite peuvent être encaissées dès 62 ans plutôt que 65 ans, l'âge normal ouvrant droit à la pension. La flexibilité au-delà de l'âge de 65 ans est assurée par le crédit de retraite reportée et les dispositions pour le nouveau calcul de prestations de retraite pour les revenus reçus après le début du versement.

#### 1. Prestations de retraite à l'âge de 62 ans

Les prestations de retraite peuvent être payées dès 62 ans, soit 3 ans avant l'âge normal ouvrant droit à la pension (65 ans). Lorsque cela se produit, la prestation est réduite d'après un calcul actuariel. La réduction est de 5/9 de 1% pour chaque mois d'admissibilité avant l'âge de 65 ans. La prestation de retraite réduite continue d'être versée à ce taux réduit même après l'âge de 65 ans. La prestation de retraite réduite peut être calculée à nouveau pour comprendre l'admissibilité supplémentaire dérivée des gains couverts après que la prestation a commencé à être payée. La prestation



semaine de 40 heures de travail en moyenne pour une de 17 à 21 heures en moyenne. Plus de 70% des pensionnés à temps partiel gagnent de 40 000 à 60 000 couronnes suédoises avant de réduire le nombre de leurs heures de travail; après la réduction, près de 70% avaient un revenu variant de 20 000 à 30 000 couronnes suédoises.

#### Secteurs posant des difficultés

Le régime de pensions partielles suppose un certain nombre de difficultés:

1. Le régime ne peut s'appliquer à la personne travaillant à son compte à cause des problèmes d'évaluation et de contrôle des heures de travail avant et après la retraite partielle et de la grande variété de types d'emplois à leur compte;
2. Il existe également des difficultés pour déterminer le niveau des revenus avant et après la réduction du nombre d'heures de travail, à cause des changements dans le taux de salaire entre l'emploi à temps plein et l'emploi à temps partiel, et parfois dans la nature des changements de l'emploi après la transition;
3. Les règlements prévoient un certain nombre fixe d'heures qu'une personne doit travailler. Pour certains emplois, il n'y a pas de nombre fixe d'heures ouvrables, et la rémunération est basée sur le rendement. Par exemple, les travailleurs rémunérés à la commission, les travailleurs à la maison. Ces cas doivent faire l'objet d'une évaluation spéciale.

#### Raisons de l'acceptation ou du rejet de la retraite partielle

En 1976, un projet de recherche sur les effets du régime a tenté d'évaluer les raisons motivant certaines personnes à profiter de la retraite partielle et d'autres à préférer garder leur emploi. Les raisons habituelles qui justifient le choix de l'emploi à temps partiel sont les suivantes:

1. avoir une vie plus facile avant la retraite;
2. consacrer plus de temps à d'autres intérêts;
3. avoir une santé défallante;
4. trouver le milieu de travail fatigant.

Etant donné que la Suède possède un système fiscal très progressif, le degré de compensation après imposition entre en ligne de compte. L'exemple suivant montre qu'il ne survient aucune perte importante de revenu après imposition même si le travail est réduit de la moitié.

Si une personne gagne 3500 couronnes suédoises par mois, elle en recevra 2453 après imposition. En réduisant ses heures de travail de la moitié et en combinant le revenu d'un emploi à mi-temps à une pension partielle, elle recevra la moitié de son salaire mensuel antérieur, soit 1750 couronnes suédoises. La perte de revenu est compensée par une pension partielle, c'est-à-dire 65% de 1750 couronnes suédoises, soit 1137 couronnes suédoises. Ce montant, ajouté au revenu de l'emploi à temps partiel, totalisera 2887 couronnes suédoises par mois. Après imposition, la personne recevra 2114 couronnes suédoises, ce qui constitue 86.2% du revenu provenant de son emploi à temps plein antérieur, le revenu net n'étant réduit que de 13.8%.

Si les conditions d'emploi changent, les pensions doivent

être évaluées de nouveau, à la hausse ou à la baisse. Le bénéficiaire doit informer le bureau d'assurance de tout changement, remplir un questionnaire chaque trimestre pour fins de vérification de l'emploi à temps partiel du trimestre précédent et indiquer l'emploi qu'il occupera le trimestre suivant.

#### Financement

Le régime de pensions partielles est financé par une contribution progressive séparée d'assurance sociale, versée par l'employeur. Les contributions sont versées dans une caisse administrée par le Conseil national d'assurance sociale. La contribution annuelle des employeurs est de 0.25% des salaires totaux.

#### Portée du régime de pensions partielles

En mars 1977, 20 782 bénéficiaires ont reçu des pensions partielles prévues par le régime, ce qui représente 10% de tous les salariés employés à plein salaire, âgés de 60 à 65 ans. On compte environ 70% d'hommes et 30% de femmes. La distribution d'âge des bénéficiaires montre qu'il existe une répartition égale dans les groupes d'âge de 61 à 64 ans. En ce qui a trait aux heures de travail, environ 90% des titulaires d'une pension partielle ont échangé une

## Admissibilité

Pour être admissible à une pension de retraite graduelle, une personne doit être un salarié assuré, âgé de 60 à 65 ans, avoir occupé un emploi rémunéré pendant au moins 5 des 12 mois précédents la demande et avoir touché un salaire pendant au moins 10 ans après 45 ans. En outre, la pension partielle ne peut être versée que si la personne travaillait à temps partiel. Le nombre d'heures de travail doit être diminué graduellement.

### Diminution graduelle du nombre d'heures de travail

Les heures de travail doivent être réduites en moyenne d'au moins 5 heures par semaine. Etant donné que la semaine normale de travail en Suède est de 40 heures, le nombre maximal est de 35 heures. Le salaire associé peut être combiné à une pension partielle. La limite minimale est de 17 heures par semaine. Sauf lorsque les conditions d'emploi le justifient, l'emploi à temps partiel doit être effectué au moins tous les deux mois. Une personne ne peut donc pas travailler pendant 6 mois et prendre 6 mois de congé.

La réduction minimale de 5 heures par semaine peut exister chez un employeur, l'un parmi plusieurs ou chez plus d'un en même temps. Etant donné que l'idée fondamentale sous-jacente du régime comporte une réduction des heures de travail, une pension partielle ne serait normalement pas payée à une personne qui substitue un nouvel emploi aux heures réduites dans son occupation habituelle. Une occupation secondaire ou accessoire ne serait pas comptée, si un travailleur choisissait de réduire le nombre d'heures de son occupation régulière.

### Perte de revenu et proportion de la pension partielle

La pension partielle compense pour 65% de la perte de revenu. Cette proportion a été choisie pour atteindre deux objectifs: fournir une compensation suffisante pour les revenus perdus et en même temps, ne pas décourager le travailleur de travailler à temps plein.



C. Suède

Retraite graduelle (1)

Le régime national de pensions en Suède offre diverses mesures flexibles de retraite, y compris la retraite précoce avec admissibilité complète mais pension réduite, et la retraite graduelle, c'est-à-dire que les travailleurs peuvent réduire le nombre d'heures de travail et être admissibles à une pension de retraite partielle. Les désavantages de ce dernier arrangement comportent une pension réduite pour le reste de la vie du pensionné, et l'intransigeance du système fait que les pensions ne sont pas proportionnelles à la capacité antérieure du pensionné sur le marché du travail.

La retraite précoce est possible pour les personnes de 60 à 70 ans qui peuvent se retirer avec une pleine pension, mais celle-ci est réduite d'un montant annuel pour compenser le plus grand nombre d'années pendant lesquelles elle doit être payée. Entre autres raisons justifiant une telle retraite, on peut inclure la capacité réduite de travail et le manque d'emplois.

Le programme suédois de retraite graduelle permet une transition en douceur d'une paye ou un salaire à une pension, sans trop réduire le niveau de revenu. Les salariés ou employés à revenu de 60 à 65 ans peuvent diminuer graduellement le nombre d'heures de travail au cours des dernières années avant la retraite et se prévaloir d'une pension de retraite partielle qui s'ajoute à la rémunération pour leur travail à temps partiel. La pension partielle, avant imposition, compense pour 65% de la perte de revenus consécutive à la réduction des heures de travail.

(1)

Résumé du document ASSI/IVS/X/Z de l'Association de sécurité sociale internationale, intitulé "Gradual Transition from Full-time Work to retirement with income deriving in part from work and in part from a reduced pension" (Transition graduelle d'un emploi à temps plein à une retraite avec revenu provenant d'une part d'un travail et d'autre part d'une pension réduite). L'auteur est L.A. Aström, directeur général du Conseil d'assurance sociale national (Suède), 10e réunion du Comité sur la vieillesse, l'invalidité et l'assurance aux survivants, Madrid, le 7 octobre 1977.



Le versement de prestations de revenu garanti, comme des prestations payées aux travailleurs âgés de plus de 60 ans qui deviennent sans emploi par suite de mise à pied, est interrompu à partir de la journée où le bénéficiaire:

- atteint l'âge de 65 ans et trois mois (l'extension de 3 mois au-delà de l'anniversaire de 65 ans tient compte du temps nécessaire à l'établissement de l'admissibilité à la pension, dans le cadre du programme de sécurité sociale);
- opte pour un règlement avec somme forfaitaire de la pension de vieillesse provenant de la caisse de sécurité sociale;
- reprend une activité rémunératrice ou non (le paiement recommence dès que le bénéficiaire cesse cette nouvelle activité).

L'entente est entrée en vigueur le 11 juillet 1977, sur réception de l'approbation ministérielle et à la suite de la signature de l'entente entre l'État et le programme d'assurance-chômage, précisant la participation de l'État dans le financement du nouveau programme (la part de l'État ne sera moindre que dans le cas des prestations de chômage dont elle défrayerait les coûts si les bénéficiaires devenaient chômeurs). Sa date d'expiration a été fixée au 31 mars 1979, mais les parties doivent se rencontrer avant cette date pour décider s'il y a lieu de la reporter.

On estime que dans le groupe d'âge de 60 à 64 ans, environ 20% des travailleurs concernés soumettront une demande de prestation de retraite précoce, ce qui représente environ 100 000 travailleurs sur un total de 450 000 qui sont admissibles aux prestations d'après l'entente.

La prestation supplémentaire, dont les coûts sont réglés à même la caisse d'assurance-chômage, garantit au travailleur visé un revenu égal à 70% de son salaire brut antérieur. A partir de 65 ans, la pension de retraite payée à même la caisse de sécurité sociale se substitue aux prestations prévues par l'entente. Cette entente s'est appliquée à plus de groupes et elle a été rendue obligatoire pour toute entreprise assujettie à l'entente qui prévoyait la création de caisses d'assurance-chômage. L'entente actuelle élargit donc la portée de la précédente.

La prestation mensuelle est fixée entre 1114.50 francs minimum et 14 400 francs maximum. Elle sera rajustée deux fois l'an, d'après les changements dans l'échelle des salaires.

Pour avoir droit à la prestation d'après l'entente, un travailleur est tenu de satisfaire aux exigences suivantes:

- avoir démissionné de son poste au cours de la période de validité de l'entente;
- être âgé d'au moins 60 ans à la date à laquelle la démission prend effet;
- prouver qu'il a contribué pendant au moins 10 ans (et une année continue au cours des 5 années précédant sa démission) à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale assurant l'emploi salarié-revenu dans les activités économiques visées par l'entente qui établit la caisse d'assurance-chômage;
- avoir présenté une demande de prestation payée par l'Etat aux chômeurs;

- ne pas avoir droit à une pension de retraite payée à même la caisse de sécurité sociale au plein taux (certains travailleurs sont admissibles à une pleine pension de retraite à l'âge de 60 ans, au taux qui serait payé si un travailleur avait effectivement travaillé jusqu'à l'âge de 65 ans);
- ne pas avoir choisi, depuis la date d'entrée en vigueur de l'entente, un règlement avec somme forfaitaire de la pension de vieillesse provenant de la caisse de sécurité sociale (quoiqu'il en soit, il n'est pas possible d'accumuler tout le revenu garanti et des pensions de vieillesse de la caisse de sécurité sociale).

Une loi du 30 décembre 1975, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1976<sup>(1)</sup>, permet à certaines catégories de manoeuvres de se retirer à 60 ans et de recevoir une pension égale à celle qui est habituellement payée à 65 ans.

Ces personnes sont des manoeuvres qui ont accompli des tâches particulièrement exténuantes (chaîne d'assemblage, alimentation de chaudières, exposition aux intempéries sur des chantiers de construction, etc.) pendant 5 des 15 années précédant la retraite et qui ont été assurés pendant 42 ans. Le régime couvre également les mères qui ont élevé une famille de 3 enfants, pourvu qu'elles aient accompli un travail manuel pendant 5 des 15 années précédant la demande de pension et qu'elles aient été assurées pendant 30 ans. Les personnes réclamant ces pensions doivent abandonner leur emploi pour être admissibles, mais elles sont libres d'accepter d'autres emplois une fois que la pension devient payable.

## (2) Prestation de chômage

Une nouvelle entente, signée le 13 juin 1977 par tous les principaux syndicats ouvriers et organisations d'employeurs, garantit un revenu égal à 70% du dernier salaire brut, correspondant à environ 80% du dernier salaire net, aux travailleurs de l'industrie privée et du commerce qui ont 60 ans et plus et qui désirent mettre fin à leurs occupations entre l'âge de 60 et 65 ans.

En 1972, les organisations employeurs-employés ont conclu une entente assurant le paiement de prestations supplémentaires aux travailleurs de 60 ans et plus qui ont légalement droit à des prestations de chômage, s'ils sont congédiés et se retrouvent sans emploi;

(1) "Sécurité sociale chez les Etats membre de la Communauté européenne en 1976", Revue de sécurité sociale internationale, Association de sécurité sociale internationale, vol. XXXI, no 1, 1974, p. 98.

(2) Source: BIT: Social and Labour Bulletin, no 3, 1977. Voir également Revue de sécurité sociale internationale, no 3, 1973, p. 318-320. Revue de sécurité sociale internationale, ASSI, Genève, vol. XXXI, no 1, 1978, p. 75-76.



des prestations jusqu'à l'âge de la retraite, soit 65 ans. Au Royaume-Uni, la loi ne s'applique qu'aux chômeurs ou aux travailleurs désirant cesser de travailler un an seulement avant l'âge normal de la retraite (64 ans pour les hommes, 59 ans pour les femmes). D'après ce "régime de cessation d'emploi", une prestation exempte d'impôt de £23 par semaine est payable jusqu'à ce que le titulaire atteigne l'âge de la retraite et devienne admissible à sa pension de retraite.

Certains programmes nationaux de sécurité sociale prônent des mesures pour encourager l'embauche des travailleurs âgés en exemptant les employeurs des contributions de sécurité sociale qu'ils versent au nom de ces travailleurs. Au Japon, les exemptions sont accordées d'après le régime d'assurance-chômage pour certaines catégories de travailleurs âgés et en Espagne, il en est de même pour d'autres programmes de sécurité sociale.

Des renseignements plus détaillés sur les dispositions de retraite en France, en Suède et au Etats-Unis sont donnés dans les sections qui suivent.

## B. France

### Pension de retraite précoce

En France, il n'existe pas de loi qui établisse l'âge de la retraite. On garantit une certaine flexibilité en permettant aux travailleurs de se retirer et de toucher des pensions dès l'âge de 60 ans, pourvu qu'ils aient été assurés pendant au moins 15 ans. Le travailleur n'est pas obligé de prendre la retraite pour obtenir une pension, mais il bénéficie de fortes augmentations en reportant le moment de toucher la pension. Par exemple, le montant de la pension de retraite payable à l'âge de 60 ans est majoré de 5% pour chaque trimestre écoulé après 60 ans. La plupart des travailleurs attendent jusqu'à 65 ans, lorsque la pension est considérablement supérieure, avant de toucher leur pension.



Un certain nombre de régimes au cours de la période 1974-1977 ont adopté des "prestations de chômage" pour les travailleurs âgés, afin de leur permettre de combler le vide entre 60 et 65 ans, jusqu'à l'âge normal de la retraite. Ces mesures ont été conçues pour assurer le versement prolongé des prestations et pour encourager les travailleurs âgés à laisser leur place aux plus jeunes chômeurs. Au contraire, d'autres pays ont essayé d'encourager l'embauche de travailleurs âgés, en révisant on en éliminant l'obligation de l'employeur de verser des contributions de sécurité sociale au nom de tels travailleurs.

Un des programmes de compensation, pouvant comporter des effets à long terme sur la main-d'oeuvre, a été instauré récemment en France. Grâce à des conventions collectives nationales signées en 1977, tout travailleur peut être admissible à une "pré-pension", dès 60 ans. Auparavant, seulement les travailleurs qui avaient perdu leur emploi étaient admissibles à cette pension. Le taux des prestations correspondait à 70 % du salaire brut ou à près de 80 % du salaire net. Le programme est administré par le régime d'assurance-chômage et financé à même les revenus du régime et les subventions du gouvernement.

En Belgique, depuis 1976 une pré-pension est payable aux travailleurs âgés de 62 ans (58 ans pour les femmes) qui démissionnent ou qui sont mis à pied. Elle est payable jusqu'à la retraite, à l'âge de 65 ans. Le bénéficiaire ne peut continuer à occuper un emploi rémunérateur ni à recevoir d'autre prestation d'assurance-chômage. Les postes laissés vacants par les travailleurs qui prennent leur retraite avec une pré-pension peuvent être comblés seulement par des chômeurs de moins de 30 ans.

En Finlande, un chômeur âgé entre 60 et 64 ans, reçoit une "prestation de chômage", pourvu qu'il ait été en chômage pendant au moins 200 jours dans les 52 semaines précédentes. Cette prestation est égale à la pension de retraite et elle se transforme en pension de retraite à l'âge de 65 ans. D'après une loi votée en 1976 aux Pays-bas, les chômeurs âgés de 60 ans et plus qui n'ont plus droit à des prestations régulières de chômage peuvent continuer de recevoir

dépenses liées aux pensions, sans retenir ou couper les paiements de prestations d'une part, et de produire des revenus additionnels provenant de la contribution des employés âgés, d'autre part.

La plupart des pays qui ont adopté une nouvelle loi du genre ont amélioré de façon marquée les crédits supplémentaires de pensions, gagnés en reportant la retraite. Au Danemark, une somme équivalant à 5% de la pension de vieillesse de base est versée, jusqu'à concurrence de 30%, pour chaque demi-année de report de la retraite au-delà de l'âge de 67 ans. La nouvelle loi sur les pensions en Tchécoslovaquie et en Hongrie fournit des augmentations de 7% pour chaque année travaillée au-delà de l'âge de la retraite (3% pour les salaires hongrois). En Hongrie, la pension maximale qui peut être versée, en reportant la retraite, est équivalente à 95% des revenus avant la retraite. En Israël, les lois accordent aux travailleurs une augmentation de 5% pour chaque année de report de la retraite, jusqu'à concurrence de 25%. Ce pays exempt également les travailleurs qui prolongent leur emploi au-delà de l'âge de la retraite des contributions à l'assurance nationale.

En Bulgarie et en Pologne, des modifications apportées entre 1974 et 1977 ont permis aux bénéficiaires de pleines pensions de vieilllesse de continuer d'occuper certains emplois rémunérateurs, sans réduction des avantages associés. En Bulgarie, les pensionnés tout en retirant une pleine pension, peuvent continuer de travailler en agriculture, sur le marché de la construction et dans d'autres secteurs de l'économie, précisés par la loi.

Mesures spéciales prévues dans les régimes d'assurance-chômage, dont bénéficient les travailleurs âgés (1)

En plus des dispositions flexibles régissant la retraite, prévues dans les régimes publics d'assurance sociale, et des dispositions de la loi sur la retraite, une récente modification de la loi sur l'assurance-chômage fournit un revenu avant l'âge normal de la retraite.

(1) Extrait de "Development and Trends in Social Security 1964-1977" (Secrétariat générale de l'Association internationale de la sécurité sociale), International Social Security Review, Association internationale sur la sécurité sociale, vol. XXX, no 3, p. 278, 309, 310.

des employés aux Etats-Unis. La Loi s'applique à la plupart des employés de 40 à 70 ans du secteur public fédéral, des états et des municipalités ainsi qu'aux employés du secteur privé. Dans ce dernier secteur, seulement les employés dont les employeurs ont au moins 20 employés sont couverts par la Loi.

La Loi est entrée en vigueur le 30 septembre 1978 pour les employés fédéraux et elle le sera au 1<sup>er</sup> janvier 1979 pour les employés du secteur privé. Des extensions jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1980 seront permises pour certains employés.

En Hongrie, chaque période de 5 ans (4 ans pour les femmes),

comportant un travail dangereux ou des conditions insalubres, donne une année supplémentaire de crédit en ce qui a trait à l'âge ouvrant droit à une pension de vieillesse. En U.R.S.S., l'âge normal de

la retraite pour les femmes est de 55 ans, mais un décret de 1975

a réduit l'âge possible de la pension à 50 ans pour les femmes qui

conduisent des tracteurs et les opératrices de machinerie de cons-

truction. L'âge de la pension anticipée pour les femmes a également

été établi pour des emplois précis au sein de l'industrie du textile.

La Suède présente un exemple intéressant et innovateur de

retraite flexible adopté en 1975 par la Loi sur l'assurance des pen-

sions partielles. Cette Loi encourage une réduction des heures de

travail, grâce au versement d'une pension partielle entre 60 et 65 ans.

La pension partielle compense jusqu'à 65%, avant imposition, la perte

des gains résultant du passage d'un travail à temps plein à un travail

à temps partiel. Normalement, le revenu de la retraite, ajouté à

la pension partielle, compte pour 85 à 90% du revenu avant la retraite.

Le programme de pension partielle est financé par une contribution

spéciale de l'employeur correspondant à 0.25% de la rémunération

totale. Une enquête, basée sur un questionnaire, a révélé récemment

que jusqu'à 20% de tous les employés âgés entre 60 et 65 ans pouvaient

opter pour la pension partielle.

Un certain nombre de pays ont également pris des mesures pour

encourager les travailleurs à garder leur emploi au-delà de l'âge

normal de la retraite. Cette approche a pour effet de réduire les



précédant la demande de pension. Les femmes au travail sont admissibles à la même pension après 30 ans de travail assuré, si elles ont éduqué 3 enfants ou plus et si elles ont été employées à un travail manuel pendant 5 des 15 années précédant la demande de pension. Une modification supplémentaire, adoptée en 1977, permet à toute femme ayant été assurée pendant 37 1/2 années de recevoir une pleine pension à l'âge de 60 ans.

Aux Etats-Unis, les dispositions à l'égard de la retraite flexible se retrouvent dans la U.S. Social Security Act (Loi américaine sur la sécurité sociale) et dans la U.S. Age Discrimination in Employment Act (Loi américaine contre la discrimination d'après l'âge au travail).

D'après les dispositions de la Old Age Survivors and Disability Insurance (Assurance couvrant les invalides et les survivants âgés) de la U.S. Social Security Act (Loi américaine sur la sécurité sociale), une personne peut recevoir des prestations de retraite réduites selon un calcul actuariel, dès l'âge de 62 ans plutôt que 65 ans, âge normal de la pension. Des mesures flexibles permettant la retraite après 65 ans sont prévues, grâce au crédit de retraite retardée et aux dispositions pour le nouveau calcul des prestations de retraite pour les gains reçus après le début du versement des prestations de retraite.

La U.S. Age Discrimination in Employment Act (Loi américaine contre la discrimination d'après l'âge au travail) de 1967 interdisait la discrimination d'après l'âge au travail, en ce qui avait trait à l'embauche, la rétention d'un emploi, le salaire et les autres conditions d'emploi. Cette loi protégeait les personnes de 40 à 65 ans qui travaillaient pour un employeur ayant 20 employés ou plus, soit environ 70 % de la main-d'oeuvre. En 1974, la loi a été modifiée pour englober les employés de la Fonction publique fédérale, des états et des municipalités, qui n'avaient pas été couverts par la loi originale.

La loi a été modifiée à nouveau en 1977 pour faire passer l'âge de la protection de 65 à 70 ans. L'effet de la modification de la loi est de fixer à 70 ans l'âge de la retraite pour la plupart



#### IV. RÉGIMES DE RETRAITE À L'ÉTRANGER

##### A. Résumé de l'expérience internationale (1)

###### Dispositions relatives à la retraite flexible

Récemment, il y a eu une tendance à abaisser l'âge de la retraite dans plusieurs pays d'Europe qui offrent une pension d'État. Elle répond en partie à une demande croissante pour une retraite anticipée, particulièrement par les syndicats, mais elle reflète également le désir d'offrir plus d'emplois aux jeunes et aux chômeurs. En Irlande, l'âge ouvrant droit à des pensions de vieillesse, avec ou sans participation, est progressivement passé de 70 ans en 1973 à 66 ans en 1977. En Espagne, en vertu de dispositions de retraite précoce, on offre des pensions réduites égales à 60% du plein montant de la pension à l'âge de 60 ans, 68% à l'âge de 61 ans et ainsi de suite jusqu'à ce que la pension complète soit payée à l'âge de 65 ans.

D'autres pays ont institué ou amélioré les dispositions relatives à la retraite précoce après de longues années de service ou de travail extrénuant. En Belgique, une loi votée en 1976 permet à un travailleur de se retirer à l'âge de 64 ans (au lieu de 65 ans) en touchant une pleine pension, pourvu qu'il ait été employé pendant 45 ans. En outre, d'après un autre régime, la retraite précoce avec pension de vieillesse complète est possible à l'âge de 64 ans pour des travailleurs qui ont fait un travail extrénuant ou travaillé dans des conditions insalubres pendant 5 des 15 années précédant leur 64<sup>e</sup> anniversaire ou durant 12 années de leur carrière. En France, une pension de retraite (normalement versée à 65 ans) est maintenant payable au plein taux lorsqu'un travailleur atteint l'âge de 60 ans, s'il a été assuré pendant au moins 42 ans et s'il a fait un travail extrénuant pendant au moins 5 des 15 années

(1) Résumé du Rapport "Developments and Trends in Social Security 1974-1977", ("Progrès et tendances en sécurité sociale, 1974-1977"), Association internationale de sécurité sociale, Genève, Suisse, vol. XXX, no 3, 1977, p. 292-294.

Lorsqu'une personne envisage sa retraite, elle peut être incertaine quant au mode de vie qu'il attend. Pour jouir de la pleine flexibilité dans le choix de l'âge de la retraite, une personne doit croire au mode de vie qu'elle anticipe à la retraite. Des conseils appropriés donnés avant la retraite sur l'usage des temps libres et sur toutes les occasions sociales, éducatives, créatrices et de conditionnement physique qui sont disponibles, peuvent dissiper la peur et l'incertitude auxquelles certaines personnes font face. Bien qu'un programme de préparation à la retraite, comprenant un tel counseling, puisse influencer le choix des travailleurs quant à l'âge idéal de la retraite, la contrainte financière sera probablement suffisante pour empêcher un fort mouvement de retraite avant 65 ans. Cependant, un tel programme pré-retraite pourrait être un facteur qui incite les travailleurs à opter pour une retraite graduelle entre 60 et 65 ans.

Cependant, les habitudes de vie des personnes à la retraite différaient de celles qu'anticipaient les personnes qui n'étaient pas encore retirées, et ce sur un certain nombre de points intéressants, comme l'indique le tableau suivant:

Tableau III.D.2

Participation, actuelle ou prévue, dans les activités choisies

Activités	Pourcentage des répondants retirés qui y participent	Pourcentage des répondants actifs qui espèrent y participer
-----------	--	---

Sortie pour une ballade en automobile	73	84
Temps consacré à un passe-temps	60	77
Sortie pour une promenade ou de la danse	60	78
Sortie pour un divertissement	43	77
Voyage comportant une absence pour la nuit	38	65
Travail bénévole	26	59
Visite à un centre communautaire	22	42
Quilles, "jogging", natation, etc.	12	42
Travail pour une rémunération ou un profit	5	43

SOURCE: Santé et Bien-être social Canada, La retraite au Canada: Rapport résumé, rapport de recherche no 03, Ottawa, mars 1977, page 32.

Tableau III.D.1

(1) Activités de loisirs les plus satisfaisantes

	%
Lecture	36
Jardinage	24
Télévision	23
Marche	20
Visite de parents ou d'amis	20
Couture, tricot, crochet	19
Jeux de cartes	15
Activités sportives	13
Participation au sein de comités	10

(1) Les pourcentages représentent ceux qui ont énuméré chaque activité comme étant l'une des trois activités qu'ils trouvent les plus satisfaisantes; le total excède donc 100%.

SOURCE: Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, "Reaching the Retired", A Survey of Media Habits, Preferences, and Needs of Senior Citizens in Metro Toronto, Information Canada, Ottawa, 1974.

Notre propre étude du Ministère (page 32 du Résumé) indique qu'avant la retraite, les personnes concevaient le mode de vie anticipé comme quelque chose de plus heureux que ce qu'il était réellement pour les personnes à la retraite. Les activités auxquelles les gens participaient le plus (plus de 80% des répondants) se présentaient approximativement selon les prévisions:

1. télévision ou radio
2. visite d'amis ou de parents
3. lecture
4. conversation téléphonique
5. magasinage
6. visite d'une personne pour des soins médicaux.



Retirer la satisfaction maximale de la retraite signifie faire un meilleur usage possible du temps libre nouvellement acquis. Le Iowa State University's Institute of Gerontology (Institut de gérontologie de l'Université de l'Iowa) a identifié les besoins suivants des personnes âgées, concernant les programmes de loisirs:

1. Le besoin de rendre certains services utiles socialement;
2. Le besoin d'être considéré comme un élément de la collectivité;
3. Le besoin d'occuper son temps de loisirs pour le rendre intéressant;
4. Le besoin normal d'avoir des compagnons;
5. Le besoin d'être reconnu comme une personne;
6. Le besoin d'avoir la chance de s'exprimer et de s'accomplir;
7. Le besoin de protéger sa santé et d'obtenir des soins;
8. Le besoin d'avoir une stimulation intellectuelle convenable;
9. Le besoin d'avoir des conditions de vie et des relations familiales convenables;
10. Le besoin d'obtenir une satisfaction spirituelle.

Au cours des premières années d'une retraite, les contraintes financières sont le principal facteur limitant la poursuite des activités de loisirs d'une personne. Avec l'augmentation des loyers et du prix des aliments, les dépenses consacrées à la récréation sont d'abord sacrifiées. Dans les années qui suivent, les contraintes physiques peuvent empêcher une personne de faire les choses qu'elle préfère. Chaque personne à la retraite a besoin de se voir offrir l'occasion de poursuivre ses habitudes de vie et de choisir les activités qu'elle préfère. Pour certaines personnes, cela signifiera contribuer au bien-être de la collectivité en participant à des programmes bénévoles; pour d'autres cela signifiera des activités récréatives ou une stimulation intellectuelle, ou simplement passer du temps avec de bons amis ou de s'en faire de nouveaux.

Une étude du CRTC, menée en 1974, a révélé que la lecture, le jardinage et la télévision sont les activités de loisirs les plus satisfaisantes des personnes à la retraite:

Si le revenu, la santé et les débouchés sur le marché du travail ne constituaient plus des contraintes pour une personne au moment de décider de se retirer, il ne resterait plus comme facteur limitant que l'incertitude au sujet de l'occupation de son temps à la retraite. Les activités journalières dans une vie normale comprennent des activités physiques, intellectuelles, créatrices et sociales. Elles proviennent d'un mélange de travail et de récréation. Un emploi satisfaisant peut renfermer les éléments de ces quatre activités; un emploi monotone peut être purement physique, sans stimulation intellectuelle ou affective.

Certaines personnes s'attendent à ce que leur emploi ou leurs compagnons de travail leur donnent la satisfaction sur ces quatre plans! Les demandes qu'exerce leur emploi déterminent le niveau de leur forme physique et de leur stimulation intellectuelle, tout en leur apportant des contacts sociaux. D'autres ont construit leur vie d'après un mélange mieux équilibré de travail et de loisirs. Le premier groupe peut très bien résister à l'idée de retraite, car il a peur d'être coupé de ses activités physiques, sociales et intellectuelles, de même que des occasions de faire preuve de créativité. Le second groupe, au contraire, peut entrevoir la retraite comme l'occasion de se consacrer davantage à tout genre de loisirs.

Avant la retraite, les activités journalières d'une personne comportent un mélange de travail et de récréation. Après la retraite, l'élément travail sera diminué et d'autres activités devront combler le vide. Chose certaine, le travail rémunéré diminuera, même s'il peut toujours y avoir un travail à temps partiel rémunéré, un travail communautaire bénévole, ainsi que l'entretien et la réparation de sa demeure et de ses biens. La récréation, tant avant qu'après la retraite, peut comporter du sport ou d'autres activités de conditionnement physique, des passe-temps et de l'artisanat exigeant une habileté manuelle ou un esprit inventif, une occupation intellectuelle ou éducative et des contacts sociaux. Ces derniers peuvent simplement être la conversation avec des membres de la famille et des amis; ils démontrent néanmoins que la personne à la retraite s'occupe de ceux qui s'intéressent à elle.

La partie réservée au mode de préparation consisterait en un cours de préparation à la retraite qui serait offert quelques années avant que le travailleur ne se retire, pour le préparer à cette nouvelle étape de sa carrière. On insisterait à nouveau sur la promotion du mode de vie en mettant l'accent sur la prévention des maladies, sur l'amélioration des modes de vie et sur les façons d'éviter ou au moins de retarder les principales causes de décès et d'hospitalisation après 65 ans.

Au fur et à mesure qu'une stratégie de prévention de la santé s'établit chez les employeurs, nous pouvons nous attendre à une diminution du pourcentage de travailleurs qui se retirent pour des raisons de santé, de même qu'à une diminution du pourcentage de ceux qui remettent leur retraite à plus tard de peur de tomber malades.

à retarder le moment de prendre sa retraite et à continuer à travailler le plus longtemps possible. Son travail représente peut-être sa seule forme d'activités physique et sociale.

Il est certainement vrai que la fréquence de la maladie et de la mortalité augmente avec l'âge, mais ceci est indépendant de la retraite sauf lorsque cette dernière est justifiée par l'état de santé. Il peut être aussi vrai que ces maladies liées au mode de vie sont retardées aussi longtemps qu'un emploi force la personne à conserver un mode de vie actif. Même s'ils sont encore les principales causes de décès prématurés, le nombre des accidents, des maladies cardiaques, des suicides et des cirrhoses du foie est demeuré le même ou il a diminué au cours des dernières années probablement parce qu'une plus grande importance a été accordée aux mesures de prévention. En redoublant d'efforts préventifs, nous pourrions nous attendre à accentuer ce déclin. Deux voies mènent à une stratégie préventive pour les travailleurs: la protection contre les risques du milieu et l'incitation à un mode de vie plus sain.

Une ligne de conduite sur la protection de la santé pour les travailleurs plus âgés comprendrait, d'une part, de l'information et un mode de préparation d'autre part. Les travailleurs ont besoin de plus de renseignements sur la corrélation entre les maladies et la retraite. Il est nécessaire qu'ils sachent que la croyance selon laquelle la retraite engendre des maladies est sans fondement et qu'au contraire, il y a des preuves que la santé s'améliore après la retraite<sup>(1)</sup>. Ils ont besoin de comprendre la différence entre ces maladies liées au mode de vie et les autres affections qui touchent fréquemment les personnes âgées et qui sont indépendantes du mode de vie. Dans un cas comme dans l'autre, la maladie n'est nullement fonction de la retraite. Dans le premier cas, elle dépend des activités de la personne avant et après sa retraite.

(1) BAYNE, J.R. Health and Care Needs of an Aging Population, document préparé pour le Colloque national sur la vieillissement, Ottawa, du 25 au 27 octobre 1978.



Les normes d'exposition professionnelle à certaines substances ou phénomènes (à l'amiante et au bruit, par exemple) ont été établies d'après une vie de travail normale. Un travailleur qui conserverait son emploi au-delà de l'âge de travail normal serait plus exposé à ces substances et phénomènes et courrait un plus grand risque de souffrir d'une maladie professionnelle. La susceptibilité aux accidents ou à la maladie augmente avec l'âge et le rétablissement est alors plus lent et moins complet. Avec l'âge surviennent certaines pertes sensorielles (vue, ouïe, réflexes), lesquelles menacent la santé et la sécurité dans les emplois exigeant de l'habileté manuelle. Un travailleur plus âgé, forcé de maintenir les mêmes niveaux de rendement, pourrait être à l'origine d'accidents plus fréquents.

A la lumière de ces considérations, une ligne de conduite

sur l'emploi, qui ferait preuve d'imagination, prévoirait l'évaluation individuelle d'un travailleur approchant l'âge normal de la retraite. Lorsqu'on constaterait qu'un travailleur a une santé nettement supérieure à la moyenne, on pourrait s'écarter du règlement de la retraite obligatoire pour lui permettre de continuer à travailler. On pourrait aussi prévoir du travail moins exigeant pour une personne qui a franchi l'âge maximal normalement prévu pour ce type d'emploi. L'emploi à temps partiel serait attrayant pour bon nombre de travailleurs dans la soixantaine; il pourrait influencer leurs décisions de se retirer.

### Espérance de santé à la retraite

Au début de cette section, on a mentionné qu'en plus de la santé actuelle du travailleur, un autre facteur avait une influence moins apparente sur sa décision de se retirer: son espérance de santé à la retraite. Pour parler net, il y a une croyance répandue que bon nombre de gens ont tôt fait de mourir après s'être retirés. L'employé qui songe à la retraite peut penser que s'il se retire plus tôt, il mourra plus tôt et que s'il remet à plus tard le moment de la retraite, il retardera la maladie et la mort. Il se peut qu'il n'associe pas ces décès précoces à l'âge ou au mode de vie, mais seulement au fait d'être à la retraite. Il est donc fortement motivé

offrir un tel service à leurs employés. Dans bon nombre de cas, l'absence de ces services signifie qu'il est impossible d'évaluer individuellement les travailleurs et de prendre ainsi des décisions sur l'emploi de ceux d'entre eux qui ont une santé supérieure à la moyenne, une fois qu'ils ont atteint l'âge "normal" de la retraite. Les travailleurs seraient plus portés à retarder leur retraite s'ils avaient accès à de bons services de consultation sur l'hygiène du travail, dont le mode de vie, l'aspect social et la préparation à la retraite.

#### Perspectives d'emploi

En général, on peut s'attendre à ce que les travailleurs qui ont une piètre santé cherchent à prendre leur retraite plus tôt s'il existe une ligne de conduite souple quant à la retraite, alors que quelques-uns parmi ceux qui sont en santé cherchent à en retarder l'échéance. Ceci fait entrevoir la nécessité d'élaborer une ligne de conduite sur la prévention de la santé et une ligne directrice sur l'emploi en faisant preuve de plus d'imagination, et de les intégrer à tout programme de retraite souple.

Naturellement, les travailleurs malades doivent recevoir des soins et des traitements. Même si les services de traitement sont faciles d'accès dans la plupart des parties du pays, il se peut que l'employé ne ressent pas assez tôt le besoin de se faire soigner. Un service d'hygiène du travail qui procéderait périodiquement au dépistage précoce des maladies pourrait réduire le nombre de travailleurs devant se retirer pour des raisons de santé. Pareillement, un service de prévention qui ferait bien comprendre aux travailleurs la nécessité d'un mode de vie plus sain pourrait les influencer à améliorer leur santé en prévenant les affections chroniques et celles qui entraînent l'incapacité, lesquelles sont liées au mode de vie.

Il faut reconnaître que l'âge constitue un critère raisonnable pour fixer la retraite dans certains emplois, si l'on veut protéger le travailleur et les gens touchés par ses actions. Le vertige et le contrôle postural par exemple, entraîneraient certainement en ligne de compte au moment d'embaucher un travailleur de l'acier de 65 ans.

préventifs et diagnostiques qu'il reste encore à améliorer. Si l'on

mettait l'accent sur les mesures de sécurité et éliminait les risques sanitaires du milieu de travail, on réduirait les accidents et les

maladies professionnelles. Un service de consultation qui soutiendrait

un mode de vie plus sain, y compris la bonne forme physique, un régime alimentaire équilibré et l'usage tempéré de l'alcool, des médicaments

et du tabac, pourrait changer les habitudes des gens et aider à pré-

venir un bon nombre des affections entraînant l'incapacité qui forcent les gens à se retirer. Un service de santé qui engloberait des examens

réguliers des travailleurs permettrait de diagnostiquer plus tôt

des maladies et de prévoir leur traitement avant qu'elles ne deviennent assez graves pour nécessiter la retraite. Ces trois points fonda-

mentaux sont les composantes d'un service d'hygiène du travail.

Les services d'hygiène du travail peuvent être fournis par

les employeurs du secteur privé ou les organismes publics. Idéalement, ils comprendraient des conseils aux travailleurs sur les services

d'hygiène qui leur sont offerts, sur les modes de vie souhaitables, sur les mesures de protection sanitaire, sur les possibilités de

carrière pour les travailleurs aux prises avec des problèmes de santé et sur l'accès aux services de consultation familiale pour ceux qui

ont des difficultés. (La Family Service Association offre ce dernier service à 13 600 employés de 4 compagnies torontoises<sup>(1)</sup>.) Des services

d'hygiène du travail préconiseraient aussi un examen médical périodique permettant le diagnostic précoce des maladies reliées à l'industrie,

des affections chroniques ou autres qui pourraient nuire à la produc-

tivité du travailleur ou à ses éventuelles possibilités d'emploi. Le service idéal se pencherait sur les mesures de sécurité, sur la

prévention des accidents, sur l'élimination des risques au travail, là où cela s'avère possible, et sur le contrôle de l'exposition des

travailleurs au danger.

Toutefois, la plupart des provinces n'ont pas de lois qui

enjoignent aux employeurs de fournir des services d'hygiène du travail et la majorité des compagnies canadiennes sont trop petites pour

---

(1) Article de Peggy McCallum, Counselling? You can Get it at the Office; paru dans le Globe and Mail du 16 novembre 1978, p. T1.



décider si un employé peut continuer à occuper son emploi ou s'il

y a lieu de lui en offrir d'autres, puisque l'âge n'est pas synonyme

de maladie ou d'incapacité. Chaque employé a droit d'être considéré

d'après ses capacités personnelles et sa santé, et chaque emploi

doit être envisagé à la lumière des exigences qu'il crée par rapport

à l'état physique d'un employé. Le service militaire, les transports

et l'industrie manufacturière lourde, qui exigent une grande précision,

des réflexes rapides ou un travail manuel ardu, peuvent exclure

plusieurs personnes âgées. Mais l'âge chronologique n'est pas un

indice infallible servant à différencier les employés capables

d'effectuer un travail; il ne tient pas compte des grandes différences

de caractéristiques physiques, psychologiques ou sociales. Le taux

de vieillissement et l'évolution des affections chroniques susceptibles

d'entraîner l'incapacité varient au gré des personnes, d'après des

facteurs comme l'hérédité, l'environnement et les habitudes nutri-

tionnelles. Pour savoir si l'altération de la santé ou la diminution

des aptitudes doit automatiquement conduire à la retraite, il faut

évidemment penser à la disponibilité d'emplois moins exigeants.

Dans l'étude menée par le Ministère, de nombreuses personnes qui

se sont retirées à cause d'une piètre santé ou qui ont été mises

à pied auraient peut-être choisi de continuer à travailler si on

leur avait offert des postes plus sédentaires ou des emplois à temps

partiel. Les gens ont besoin de rester actifs, à la fois mentalement

et physiquement, pour demeurer en bonne santé. Ils ont besoin d'emplois

ou d'activités qui vont de pair avec leurs capacités.

### Services de santé

On a constaté que, parmi ceux qui se sont retirés à cause

d'une santé précaire, certains auraient remis leur retraite à plus

tard si un traitement convenable ou des mesures de prévention avaient

amélioré leur état de santé, et que d'autres auraient été en mesure

de profiter beaucoup mieux de leur retraite si de meilleurs services

de santé avaient enrayeré ou atténué leur maladie.

Comme le Canada offre déjà aux travailleurs et aux retraités,

indépendamment de leur âge, un programme de services de soins hospi-

taliers et médicaux presque universels, c'est le domaine des services



On ne peut nier qu'après 65 ans l'incidence de la plupart

des maladies, principalement des maladies chroniques et des affections susceptibles d'entraîner l'incapacité, s'accroît. Aux États-Unis, plus de 80% des personnes âgées de 65 ans ou plus ont au moins une maladie chronique. Parmi ces personnes, l'incapacité est fréquente. Parmi toutes les personnes âgées de 65 ans et plus, environ 40% ont des problèmes de santé qui entravent, beaucoup ou peu, les activités quotidiennes. Pour les personnes au début de la soixantaine, le pourcentage est nettement inférieur, soit environ 25%. Quatorze

pour cent des personnes âgées ont des problèmes affectifs et environ 10% présentent des trous de mémoire et des difficultés de jugement. Cependant, la plupart des personnes âgées ne sont pas en mauvaise

santé; les personnes du groupe d'âge de 65 à 74 ans sont relativement en bonne santé et indépendantes et elles ne font pas un grand usage des services de santé que celles des groupes d'âge plus jeune. Pour la faible proportion de personnes dans la cinquantaine et la soixantaine qui souffrent de multiples maladies chroniques, une ligne de conduite plus souple permettant une retraite précoce serait utile.

L'espérance de vie des Canadiens augmente de façon continue.

Entre 1931 et 1976, l'espérance de vie à la naissance est passée

de 60 à 70 ans pour les hommes et de 62 à 77 ans pour les femmes.

En 1971, l'espérance de vie pour les personnes atteignant l'âge de

65 ans était de 14 ans pour les hommes et de 18 ans pour les femmes.

Cependant, une longévité plus longue n'est pas gage d'une meilleure

santé. L'expectative d'une prolongation des troubles physiques et

psychologiques est ce qui préoccupe le plus les gens lorsqu'ils pensent à leur vieillesse.

Une connaissance répandue des statistiques précédentes sur

la santé des personnes âgées a contribué à créer, dans l'esprit des

employeurs, des stéréotypes d'employés âgés, parfois à l'origine

de barrières inutiles contre l'emploi de ces employés. Après 55 ans,

les personnes éprouvent de grandes difficultés à trouver de nouveaux

emplois, et après 65 ans, on ne s'attend pas à ce qu'elles soient

le moins capable de travailler. Cependant, l'âge ne devrait

pas être considéré comme l'unique facteur qui joue au moment de

La sénescence s'accompagne de certains changements physiologiques

qui peuvent avoir des répercussions sur le fonctionnement. Plusieurs fonctions physiologiques comme l'ouïe, la vue, la motricité et les réflexes diminuent de façon remarquable au fil des ans. A mesure que les cellules musculaires sont remplacées par les tissus adipeux et conjonctifs fibreux, il survient une réduction de la force musculaire. Le système nerveux subit également les outrages des ans. D'autre part, il se produit une perte minime des capacités d'apprentissage, et les travailleurs plus âgés font généralement preuve d'un jugement plus réfléchi, d'une assiduité plus constante et d'une plus grande ponctualité que les jeunes travailleurs.

Evidemment, la perte de capacités physiques et mentales agira sur le rendement et pourra accroître les risques pour la santé de certains travailleurs plus âgés. Des occupations comportant un travail physique ardu ou exigeant un degré élevé de coordination physique peuvent devenir de plus en plus difficiles ou dangereuses. Toutefois, des études ont montré que l'employé en bonne santé âgé de 65 à 70 ans est généralement aussi productif et compétent qu'un employé plus jeune, à moins que le travail n'exige beaucoup de force et de rapidité.

### Etat de santé

auraient peut-être choisi de reporter la date de leur retraite, s'il y avait eu une ligne de conduite plus souple quant à l'âge de la retraite.

L'âge idéal de la retraite variait de façon étonnante selon que les personnes qui exprimaient leur préférence étaient sur le marché du travail ou déjà à la retraite. La retraite semblait beaucoup plus attrayante à ces premières qu'à ces dernières, comme en fait preuve le tableau suivant.

Distribution percentile des hommes retirés et non retirés, selon l'âge auquel ils préféreraient prendre leur retraite

Hommes retirés	Hommes non retirés	Âge idéal de la retraite
36	9	Après 65 ans
24	21	A 65 ans
40	70	Avant 65 ans
%	%	

La retraite "précocce" paraissait attrayante à 70% des hommes

avant qu'ils ne se retirent mais à seulement 40% de ceux qui s'étaient retirés. Seulement 9% des hommes sur le marché du travail considéraient qu'ils pourraient désirer travailler au-delà de 65 ans, mais 36% des hommes à la retraite étaient en faveur de reporter la date de la retraite. Il se peut très bien que ces derniers se soient retirés tôt à cause d'une santé déclinante, laquelle s'est rétablie par la suite. Au moment d'effectuer notre étude, 35% des hommes (et 63% des femmes) qui ont indiqué s'être retirés à cause de troubles de santé ont précisé que leur état était maintenant stable. Seulement 33% des hommes qui avaient pris la retraite à cause de leur santé

l'avaient fait à l'âge qu'ils disaient idéal.

Trente-quatre pour cent des hommes retirés ont évoqué une

mauvaise santé comme la raison justifiant leur retraite. Ceux-ci ont été répartis en trois groupes: ceux qui auraient préféré se retirer plus tôt, ceux qui auraient pu avoir le choix de retarder leur retraite et ceux qui se sont retirés à l'âge qu'ils souhaitaient



Motifs de la retraite

La santé est un facteur important au moment de décider de prendre la retraite: un piètre état de santé peut forcer une retraite anticipée, alors qu'une bonne santé peut être une raison de retarder la retraite. Cependant, les prévisions que fait une personne concernant sa santé au moment d'envisager la retraite sont un facteur moins évident qui peut influencer l'évaluation de la qualité de la vie une fois à la retraite.

Dans l'étude sur la retraite effectuée par le Ministère, la majorité des personnes retirées considèrent que la retraite n'a pas été volontaire; des facteurs extérieurs les ont forcées à prendre la retraite. Pas plus de 29% des hommes et 39% des femmes ont déclaré prendre la retraite par choix personnel. Une piètre santé était la raison la plus importante évoquée isolément tant par les hommes que par les femmes, soit 34% et 38% respectivement. Dans le cadre de cette étude, 38% des hommes à la retraite âgés entre 65 et 70 ans et 66% de ceux qui sont âgés de 60 ans et qui sont également à leur retraite ont mentionné la mauvaise santé comme la raison de leur retraite. Chez les hommes âgés de 63 ans, actifs et retraités, 14.5% ont pris leur retraite à cause d'une mauvaise santé; ce pourcentage double (29.7%) pour les hommes âgés de 67 ans.

Si l'on regarde l'ensemble des hommes à la retraite dans cette étude, 41% se sont retirés pour des raisons de santé ou de chômage, 29% parce qu'ils avaient atteint l'âge obligatoire de la retraite et 29% pour d'autres raisons, principalement par choix personnel. Une ligne de conduite plus souple quant à l'âge de la retraite s'appliquerait donc uniquement au groupe de 29% qui a dû se retirer en raison de l'âge; parmi ce groupe, on constate que la bonne santé peut être un facteur qui pourrait retarder la retraite, si l'employé avait le choix. Même si la retraite a été obligatoire, plus de la moitié de ces hommes (56%) ont indiqué qu'ils se seraient retirés à cet âge de toute façon. Seulement environ 4 à 5% des hommes retirés



Le fait qu'un nombre de retraités se cherchent un emploi à temps partiel et qu'une minorité significative d'hommes et de femmes à la retraite favorisent davantage un passage graduel à la retraite, indiquent que de leur avis les conditions pourraient être améliorées. Les employeurs ont peut être besoin d'être encouragés à chercher davantage la possibilité de réarranger le mode de travail traditionnel pour permettre aux travailleurs plus âgés de prendre graduellement leur retraite.

L'enquête sur la retraite du Ministère démontrait aussi que 89% des hommes retraités ne se cherchaient pas d'emploi ni ne travaillaient, 5% travaillaient à temps partiel ou à temps plein et 5.8% se cherchaient un emploi; 1.7% cherchaient un emploi à temps plein et 4.1% un emploi à temps partiel. Une proportion moins grande de femmes retraitées étaient intéressées à travailler après la retraite; 3.8% travaillaient et 2.7% se cherchaient un emploi.

L'enquête démontrait, pour autant que le revenu restait le même, que les répondants de la population active étaient beaucoup plus portés que les retraités à préférer un passage graduel à la retraite. Alors que 22% des hommes et 37% des femmes à la retraite auraient préféré un travail de transition à temps partiel, 43% des hommes et 44% des femmes de la population active auraient préféré un passage plus graduel à la retraite tel que démontré dans le

Tableau III.B.6.

Tableau III.B.6

Premier choix des répondants actifs et retraités quant à la façon de changer de mode de travail

Hommes		Femmes	
Retraités	Actifs	Retraités	Actives
%	%	%	%
Prendre la retraite plus tôt avec la même pension	24.5	29.3	15.6
Travailler moins de semaines par année pour la même paye	4.9	12.2	7.2
Travailler moins de jours par semaine pour la même paye	8.1	19.7	16.7
Travailler moins d'heures par jour pour la même paye	9.0	11.1	12.9
Ne pas changer de mode de travail	53.6	27.8	47.6
100	100	100	100

Opinion de nos répondants sur le meilleur emploi de transition  
 Tableau III.B.4

Hommes		Femmes	
Meilleur emploi de transition	Actifs	Retraitées	Actives
A temps plein	65	62	53
A temps partiel	35	38	47
	100	100	100
	%	%	%
	59	41	100

Notre enquête démontrait aussi, tel qu'indiqué au Tableau III.B.5, que la plupart des personnes occupaient présentement l'emploi de transition qu'elles considéraient le meilleur. Une moyenne de 75% des hommes et de 62% des femmes à la retraite étaient satisfaits de leur emploi de transition. Parce que 20% des hommes et 24% des femmes à la retraite avaient occupé un emploi à temps partiel juste avant de prendre leur retraite, la plupart de ceux qui n'ont pas réussi à prendre leur retraite de la façon désirée sont ceux qui auraient préféré travailler à temps partiel mais qui ont eu à occuper un poste à temps plein jusqu'au moment de leur retraite.

Tableau III.B.5

Mode de travail actuel des répondants retraités et le mode qu'ils préféreraient

Hommes retraités		Femmes retraitées	
Mode de travail de transition préféré	Temps partiel	Temps plein	Temps partiel
Temps plein	23	75	23
Temps partiel	77	25	77
	100	100	100
	%	%	%
	62	38	100

Les tribunaux peuvent avoir certaines difficultés à incriminer un employeur qui refuse d'embaucher un travailleur plus âgé si un travailleur plus jeune et possédant les mêmes qualités demande aussi le poste.

Toutefois, les lois sur la discrimination en raison de l'âge ont prévu certaines mesures de protection pour les personnes déjà employées qui désirent conserver leur emploi au moins jusqu'à 65 ans. En période de ralentissement économique et de mises à pied, les employés plus âgés se trouvent néanmoins désavantagés vis-à-vis de leurs homologues plus jeunes.

### Passage à la retraite

Une solution au problème de l'emploi des travailleurs plus âgés qui a été suggérée et introduite dans d'autres pays consiste à fournir aux travailleurs qui approchent de 65 ans un travail à temps partiel ou un mode de retraite progressif. Cependant, le marché du travail et les conditions d'emploi ne favorisent pas nécessairement un passage graduel du travail à la retraite. Un travailleur plus âgé qui commence à éprouver des problèmes physiques n'a peut-être pas toute la résistance qu'il lui faut pour supporter la pression constante de son emploi. Il se peut qu'il désire continuer à travailler mais à un rythme plus lent, soit en diminuant le nombre d'heures, ou en prenant un emploi qui demande moins d'efforts, ou en laissant son emploi pour en prendre un à temps partiel dans un autre endroit. En plus de ceux qui désirent un emploi à temps partiel pour passer à la retraite, il y a ceux qui désirent un emploi à temps partiel pour augmenter un revenu de retraite insuffisant.

Notre enquête sur la retraite a révélé qu'une minorité, quand même respectable, des répondants préféreraient un emploi à temps partiel comme emploi de transition plutôt qu'un passage direct de l'emploi à plein temps à la retraite. Ces chiffres sont donnés dans le

Tableau III.B.4 ci-dessous.



Malheureusement, les données sur la durée de la période de chômage du groupe d'âge 55 à 64 ans n'étaient pas encore disponibles; on peut supposer qu'un chômeur de 60 ans aura beaucoup plus de difficultés à se trouver un emploi qu'un autre de 50 ans. Il faut cependant noter que ces données n'incluent pas les personnes qui ont abandonné la recherche d'un emploi et qui se sont retirées de la population active. On obtient donc des chiffres qui ne reflètent pas le problème dans toute son ampleur.

Le travailleur plus âgé touché par le chômage chronique, après une longue période de recherche sans succès, peut, en désespoir de cause, décider de se retirer de la population active lorsque ses prestations d'assurance-chômage prennent fin. Ce genre de retraite involontaire n'ouvre généralement droit à aucune pension. D'après notre enquête sur la retraite, seulement 25% des hommes et 11% des femmes qui ont été mis à pied avaient droit à une pension reliée à l'emploi.

Bien qu'aucune preuve concrète ne vienne expliquer la difficulté qu'éprouvent les travailleurs plus âgés à se trouver des emplois, quelques facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Les employeurs, lorsqu'ils recrutent du personnel, font un investissement à long terme sous forme d'une formation et ils s'attendent à retirer le maximum de cet investissement. Ils sont donc plus susceptibles d'engager des jeunes travailleurs qu'ils ont l'intention de garder plus longtemps à leur service. De plus, la méthode actuelle de financement des régimes de pensions privées à "prestations déterminées" est telle que les jeunes employés "coûtent moins cher". L'attitude des employeurs envers les travailleurs plus âgés peut être influencée par le stéréotype selon lequel ces derniers sont un "poids mort", et sont moins productifs parce qu'ils ont des capacités mentales et physiques moindres.

Les lois sur les droits de la personne au niveau fédéral et dans la plupart des provinces interdisent toute discrimination devant l'emploi d'après l'âge, généralement jusqu'à 65 ans, ce qui veut dire que légalement un employeur ne peut refuser d'employer ou de continuer à employer un travailleur en raison de son âge. Cependant,

plus âgés qui sont mis à pied ont généralement plus de difficultés que les jeunes à se trouver un emploi et, en période de chômage élevé, le problème est encore plus aigu. Pour 1978, les chiffres sur la population active indiquent que la durée moyenne de chômage pour les hommes de 40 à 65 ans s'étend de 20 à 26 semaines, comparée à 12 à 20 semaines pour les plus jeunes (voir Tableau III.B.3). Dans le cas des femmes du même groupe d'âge, la durée moyenne de chômage n'est pas aussi longue, mais il est très possible que les chiffres soient plus bas parce que si ces femmes apportent au foyer un second salaire, elles peuvent quitter la population active plutôt que de continuer à se chercher un emploi sur un marché du travail qui ne leur offre que très peu d'espoir.

Tableau III.B.3

Durée de la période de chômage  
de septembre 1977 à octobre 1978

Mois	Hommes 25 à 44 ans	Hommes 45 ans et plus	Femmes 25 à 44 ans	Femmes 45 ans et plus
------	--------------------------	-----------------------------	--------------------------	-----------------------------

- Nombre moyen de semaines de chômage -

Sept. 1977	17.0	21.0	13.6	16.6
Oct. 1977	15.6	20.3	14.3	18.1
Nov. 1977	14.3	16.8	13.9	16.5
Déc. 1977	12.7	14.6	15.3	16.9
Jan. 1978	11.8	14.4	14.5	19.4
Fév. 1978	13.7	16.7	16.1	19.1
Mars 1978	14.8	18.8	16.5	21.2
Avril 1978	16.6	21.7	18.8	20.4
Mai 1978	18.3	23.2	17.1	18.8
Juin 1978	19.1	24.1	17.5	21.4
Juil. 1978	18.7	22.5	16.4	18.6
Août 1978	18.0	26.5	13.9	18.4
Sept. 1978	14.0	24.5	15.6	16.1
Oct. 1978	16.0	22.0	14.9	15.0

SOURCE: Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Certaines personnes ont soulevé l'argument selon lequel la retraite obligatoire devrait être abolie pour fournir ainsi un groupe de travailleurs plus âgés, habiles et expérimentés, à même lequel on pourrait puiser pour pallier les effets d'une diminution prévue dans la croissance de la population active, ce qui pourrait avoir de sérieuses conséquences sur l'économie. Il est difficile de croire que la force ouvrière sera bientôt insuffisante dans notre pays. Les diminutions prévues de la croissance de la population active sont basées sur les projections démographiques<sup>(1)</sup> qui indiquent une plus faible croissance de la population active due aux faibles taux de naissances enregistrés pendant les années 60 et 70. Cependant en termes absolus, la population active s'accroît toujours, le taux de participation des femmes est à la hausse aussi et nous connaissons encore un fort taux de chômage et de sous-emploi.

Même si le taux de croissance de la population active décroît, le niveau économique ne le suivra pas nécessairement. L'histoire nous montre que la productivité a augmenté malgré une diminution du nombre d'heures ouvrables par jour, du nombre de jours par semaine et du nombre d'années totales travaillées pendant une vie, puis que nous avons connu des changements technologiques et une accumulation du capital. Néanmoins, nous ne devons pas affirmer que l'économie déclinerait si nous n'acceptons pas que les gens travaillent après 65 ans. Ces questions nous montrent que même si, en tant que société démocratique, nous permettons une plus grande liberté de choix individuel, comme une politique d'âge de retraite flexible, les conditions prévalant sur le marché du travail pourraient nous empêcher de mettre une telle politique à exécution.

#### Effets du chômage sur les travailleurs plus âgés

Les règles de la retraite obligatoire peuvent rendre impossible, pour les travailleurs plus âgés qui ne sont pas prêts à prendre leur retraite, de continuer d'occuper leur emploi actuel et s'ils sont en chômage, il leur est presque impossible de se trouver un nouvel emploi. Lorsque l'économie est à son meilleur, les travailleurs

---

(1) Voir p. 15, Tableau II.B.1.



Certaines personnes pourraient soutenir qu'une politique visant à rendre plus souples les pratiques de la retraite obligatoire n'aurait des avantages que pour le groupe à plus haut revenu, le groupe d'élite qui possède des emplois intéressants et très bien rémunérés, au détriment, peut-être, de ceux qui ont des emplois demandant un effort physique soutenu et associés à une moins bonne rémunération. Ces derniers pourraient, pour se procurer leur valeur, s'entêter à continuer de travailler parce que la retraite est devenue inacceptable ou parce que même s'ils voulaient prendre leur retraite plus tôt, ils ne pourraient pas se payer un tel luxe.

Du point de vue de l'industrie, la retraite obligatoire peut être perçue comme nécessaire à une organisation qui se veut compétitive et efficace. On pourrait soutenir que la retraite obligatoire facilite le développement et l'introduction d'une technologie nouvelle, conduisant ainsi à une meilleure productivité et à une plus grande concurrence de l'industrie en permettant le recrutement de nouveaux diplômés jeunes et brillants, familiers avec les plus récentes techniques. On pourrait continuer en affirmant que sans la retraite obligatoire, le taux de libération des postes ne serait pas suffisant pour répondre à la demande des jeunes travailleurs compétents dont le mode de promotion exige la libération fréquente de postes supérieurs. Pour les industries à haute technologie en particulier, un courant constant "d'idées jeunes" peut être considéré nécessaire pour assurer l'introduction des derniers progrès. Cependant, il semble qu'on cherche plus à remplacer, vers l'âge de 40 ans plutôt que vers l'âge de 65 ans, les spécialistes par des personnes dotées de connaissances récentes. A la société Consolidated Edison, où il y avait un mode de retraite flexible, on s'est rendu compte que trop de postes supérieurs étaient occupés par des employés plus âgés et on a dû introduire la retraite obligatoire. Dans de telles industries, on est peut-être plus réfractaire à l'idée d'adopter un mode de retraite flexible qui permettrait aux travailleurs qui le désirent de prendre leur retraite plus tard.



que l'employé avance en âge, il peut perdre l'ambition et la motivation nécessaires pour remplir ses fonctions, particulièrement à des postes supérieurs. Dans de tels cas, un âge de retraite obligatoire permet aux travailleurs plus âgés d'éviter toute humiliation qui pourrait leur être faite par une rétrogradation, un reclassement ou même un congédiement pour raison d'incompétence après de longues années de bons et loyaux services.

Toute connotation péjorative qui pourrait être associée à la retraite dans l'esprit de ceux qui ne s'accordent de valeur que par leur travail pourrait être renforcée si la retraite ne s'inscrivait pas dans le cours normal d'une carrière. L'impression de discrimination, et la perte de statut et de prestige ressentis par certaines personnes plus âgées, serait peut-être aggravée si elles ne sentaient pas que la retraite est la fin acceptable et en fait inévitable, d'une carrière.

En raison des effets négatifs possibles sur les personnes âgées du report ou de l'abolition de l'âge de la retraite obligatoire, on pourrait chercher à savoir quels travailleurs tireront le plus d'avantages d'un âge de retraite obligatoire plus flexible. Il est possible que les personnes désirant un tel changement soient celles qui occupent des emplois intéressants, stimulants, dépourvus de tout danger physique et rémunérés à des taux plus élevés que la moyenne; même si ces personnes sont obligées d'abandonner à 65 ans l'emploi qu'elles ont occupé toute leur vie, il est très probable que celles-ci possèdent une assez grande capacité d'adaptation pour entreprendre une seconde carrière. Une enquête, effectuée par Shaver et Tobin dans une ligne d'aviation importante des États-Unis, démontre que seul un petit nombre des membres supérieurs ont refusé de prendre leur retraite, par souci de maintenir leur niveau de vie. En fait, un nombre important de cols bleus prendraient la retraite, même s'ils devaient subir une baisse de niveau de vie.<sup>(1)</sup>

---

(1) SHAVER, L.A. et TOBIN, Sheldon S., op. cit. (voir p. 24).

Un rapport publié par le CROP (1) en juillet 1978 confirmait nos chiffres sur l'attitude du public face à la retraite obligatoire. Le rapport indique qu'en principe 52% des Canadiens sont en faveur de la notion de retraite obligatoire alors que 40% s'y opposent. L'enquête CROP démontre une différence intéressante entre l'attitude des francophones et celle des anglophones face à la retraite obligatoire: chez les anglophones, une faible majorité s'opposait à la retraite obligatoire alors que chez les francophones, en plus d'appuyer la notion en bloc, le tiers croyait que l'âge de la retraite devrait être abaissé. Le rapport CROP soulignait:

"Cette différence marquée entre les deux groupes linguistiques reflète probablement le taux de chômage chronique très élevé au Québec, la conscience d'une espérance de vie plus courte chez les francophones et les différences d'âges de la population du Québec où les jeunes adultes constituent une plus grande proportion par rapport au reste du pays! Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes adultes québécois."

Parmi les personnes s'étant prêtées à l'enquête, 30% pensent que l'âge idéal de la retraite devrait être inférieur à 60 ans, 25% croient qu'il devrait se situer entre 60 et 64 ans, 15% croient qu'il devrait être de 65 ans et le reste (30%) croit que l'âge idéal de la retraite devrait être supérieur à 65 ans, ou que la retraite ne devrait jamais exister, ou ils n'avaient pas d'opinion.

Alors que l'introduction d'une plus grande flexibilité dans les pratiques de la retraite obligatoire pourrait avantager une petite minorité qui désire continuer à travailler même après l'âge de la retraite obligatoire, une abolition ou une élévation de l'âge de la retraite obligatoire dans tous les secteurs pourrait avoir des effets négatifs sur les personnes âgées. La retraite obligatoire permet à un employé de se retirer dignement de la population active. Avec l'âge, certains travailleurs ne sont pas aussi capables que d'autres de supporter les exigences d'un emploi. Parfois, à mesure

---

(1) Voir Centre de recherche sur l'opinion publique, Montréal, Québec, rapport no 78-3, juillet 1978.

Il existe des preuves à l'effet que la population n'est pas

en grande majorité pour l'abolition de la retraite obligatoire.

Notre enquête sur la retraite démontrait que la majorité des hommes et des femmes, retraités ou encore actifs, étaient d'avis que l'imposition d'un âge de retraite était une bonne idée, seulement le tiers s'opposait à l'idée de la retraite obligatoire. Les tableaux suivants donnent l'opinion des personnes interrogées quant à l'opportunité

de la retraite obligatoire et l'âge idéal pour prendre la retraite.

Il faut noter cependant que les gens ont tendance à associer retraite obligatoire et pension.

Tableau III.B.1

Question: Croyez-vous que l'imposition d'un âge de retraite est une bonne idée pour des personnes telles que vous?

Hommes		Femmes	
Retraités	Actifs	Retraités	Actives
%	%	%	%
56	61	52	58
30	32	33	28
14	7	16	13
Indifférents ou sans réponse			

Tableau III.B.2

Question: Si un âge de retraite obligatoire existait, quel devrait-il être selon vous?

Hommes		Femmes	
Retraités	Actifs	Retraités	Actives
%	%	%	%
45	59	54	62
29	23	27	23
12	8	10	5
15	9	11	11
Autres ou sans réponse			



La perspective d'un revenu insuffisant pendant la retraite n'est pas le seul facteur qui réduit la flexibilité de l'âge auquel la personne décide de prendre la retraite. Alors qu'une personne qui désire prendre sa retraite tôt peut être forcée d'y renoncer en raison d'un revenu insuffisant, celle qui veut continuer à travailler peut se trouver dans l'impossibilité de le faire à cause des diverses conditions prévalant sur le marché du travail et régissant l'emploi. Un marché du travail caractérisé par un haut niveau de chômage pendant une situation économique défavorable place les travailleurs plus âgés dans une situation particulièrement vulnérable en ce qui a trait à la conservation ou à la découverte d'un emploi et peut les forcer à se retirer du marché du travail avant qu'ils ne soient prêts. Les conditions d'emploi qui reflètent la volonté de l'industrie de fonctionner avec efficacité et sur une base compétitive imposent aussi une limite à la flexibilité du moment de la retraite.

#### Retraite obligatoire

Les pratiques actuelles d'imposition d'un âge de retraite forcent un grand nombre de personnes à se retirer du travail. Selon l'enquête sur la retraite effectuée par le Ministère en 1975, parmi les hommes qui ont été forcés de prendre leur retraite (29%), seulement 56% l'ont prise au moment où ils le désiraient. En d'autres mots, 13% de tous les hommes retraités qui se sont prêtés à l'enquête de 1975 ont été forcés de se retirer mais ils n'étaient pas satisfaits du moment où ils l'ont fait; 4 à 5% auraient préféré continuer de travailler même après 65 ans. Chez les femmes, la retraite obligatoire n'est pas aussi courante que chez les hommes et le taux d'insatisfaction n'était pas aussi élevé que celui des hommes. Parmi les onze pour cent des femmes qui ont été forcées de prendre leur retraite, 75% d'entre elles l'ont prise au moment où elles le désiraient et seulement 3% l'ont prise à un moment où elles ne le voulaient pas.



En éliminant l'influence des autres facteurs, tels une pauvre santé et le manque de débouchés sur le marché du travail, un revenu insuffisant à la retraite retardera la décision de bien des personnes de se retirer au-delà de l'âge normal de la retraite. Cependant, le fait de retarder la retraite n'est pas une solution satisfaisante au problème des pensions insuffisantes.

De plus, de nombreuses personnes se retireraient plus tôt que la normale si elles pouvaient toucher les mêmes pensions qu'il leur seraient versées lors d'une retraite normale. Notre étude sur la retraite indique qu'un quart des hommes et 13% des femmes à la retraite l'auraient prise plus tôt s'ils avaient pu retirer la même pension. Parmi la population active, 29% des hommes et 33% des femmes ont dit qu'ils se retireraient plus tôt que l'âge normal de la retraite, s'ils recevaient une pleine pension.

Parmi les personnes qui opteraient pour la retraite anticipée, si elles avaient un revenu suffisant, on retrouve celles dont la santé est précaire, celles qui ont un travail exténuant, de même que celles qui montrent une préférence première pour les loisirs plutôt que pour le travail après une longue vie de labeur. Pour ces personnes, une pension insuffisante empêche une retraite précoce.

"A mesure que le bien-être économique des personnes âgées augmente, plus de personnes deviennent capables de choisir le moment de leur retraite. La retraite devient un service à acheter. Une personne qui valorise le loisir ou qui a une foule de façons d'utiliser ses temps libres achètera la retraite si elle a les économies pour le faire et si elle a un revenu de pension garanti. Sa décision de se retirer dépendra de son intérêt au travail, de son désir d'avoir plus de loisirs, de son revenu de retraite probable, de la demande pour le genre d'emploi qu'elle occupe et de l'intérêt des autres membres de sa famille à la fois face au travail et aux loisirs." (Traduction libre)

Le niveau de revenu des retraités autre que les prestations de SV/SRG, est en grande partie le résultat des conditions d'emploi au cours de la vie d'une personne, soit le niveau de traitement, l'existence d'un régime de pension offert par l'employeur et le degré d'attachement au travail. Les conditions d'emploi varient beaucoup entre elles au Canada; les salaires, la protection du régime de pension et la sécurité d'emploi diffèrent d'une industrie à l'autre, d'une occupation à l'autre et d'une région à l'autre. En 1973 par exemple, quelque 19% des chefs de famille âgés de 25 ans et plus avaient un salaire horaire inférieur à \$2.50<sup>(1)</sup> ou sur une base annuelle (s'ils étaient en fait employés pour toute l'année), un salaire inférieur à \$5 000.

Les personnes employées dans les industries à petits salaires risquent plus de ne pas avoir la protection de régimes de pensions offerts par l'employeur que d'autres employés à salaires plus élevés. En outre, il existe pour eux peu d'espoir de faire des économies pour la retraite, puisque leurs gains annuels sont inférieurs à \$5000. Aujourd'hui, les familles à faible revenu peuvent s'attendre à dépendre uniquement des régimes de pensions publics, SV/SRG et RPC/RRQ, pour leur revenu de retraite, et elles n'ont d'autres choix que celui de prendre la retraite à l'âge auquel elles deviennent admissibles à ces pensions.

---

(1) Voir Santé et Bien-être social Canada, Recherche sur les politiques et planification à long terme (Bien-être), Caractéristiques des petits salariés au Canada, Ottawa, 1971 et 1973 (Rapports de recherche sur la sécurité sociale, Rapport no 2).

Une autre preuve de l'incidence des faibles revenus parmi les personnes âgées est fournie par les statistiques des bénéficiaires du Supplément de revenu garanti. Actuellement, 54% des pensionnés ont des revenus suffisamment bas pour recevoir des prestations du SRG. Dix-neuf pour cent des pensionnés ont reçu les pleines prestations du SRG, indiquant qu'ils n'ont aucune source de revenu personnel et qu'ils dépendent entièrement des prestations du SV/SRG.

Étant donné l'incidence du faible revenu parmi les personnes âgées, la peur de la pauvreté à la retraite est très réelle. En outre, les niveaux élevés d'inflation des dernières années se pré-sentent comme une autre menace à ceux qui songent à la retraite. Sauf pour les régimes de pensions publics et le régime de pensions de retraites du gouvernement fédéral, la majorité des régimes de pensions ne sont pas automatiquement indexés au coût de la vie. A un taux annuel d'inflation de 8%, une pension non indexée ne vaudra plus que la moitié en neuf ans. Par conséquent, une pension non indexée qui peut être suffisante aujourd'hui peut faire qu'un retraité sera réduit à la pauvreté, compte tenu des taux d'inflation constam-ment élevés.

Les personnes qui ont des emplois bien rémunérés ont générale-ment plus de liberté de choix pour décider du moment de se retirer que les personnes qui ont des emplois à revenu plus faible. Les premières peuvent davantage effectuer des économies et des placements, de sorte qu'avec un revenu de placement substantiel elles peuvent se permettre de se retirer plus tôt même si aucune pension n'est versée avant 65 ans.

En bref, pour les Canadiens qui ont la chance d'occuper des emplois très bien rémunérés, il existe beaucoup plus de flexibilité dans le choix du moment de la retraite que pour ceux qui ont un emploi à faible revenu. Comme Robert J. Havighurst l'a fait remar-quer: (1)

---

(1) HAVIGHURST, Robert J., "The Future Aged: The Use of Time and Money", *The Gerontologist*, vol. 15, no 1, février 1975.



La définition de la famille de recensement est plus restreinte que celle de la famille économique. La famille de recensement, quelquefois appelée "famille immédiate" ou "famille nucléaire", se compose d'un époux et d'une épouse (avec ou sans enfants célibataires) ou de l'un ou l'autre des parents avec un ou plusieurs enfants célibataires, vivant dans le même logement. L'emploi de cette définition décrit plus précisément la situation économique des personnes âgées que celle indiquée par l'emploi du concept de la famille économique. L'emploi du concept de la famille de recensement indique que 40 pour cent des pensionnés vivaient avec des revenus inférieurs à la limite du faible revenu.

Le Tableau III.A.10, basé sur le concept de la famille de recensement, indique que 63 pour cent des personnes âgées hors famille et un quart des familles formées de personnes âgées vivaient au-dessous du seuil de pauvreté.

Tableau III.A.10

Taux estimatif de pauvreté parmi les personnes âgées selon le concept de la famille de recensement, (1) 1976

Limites révisées du faible revenu	Celles dont le revenu est inférieur à la limite du faible revenu	milliers		pourcentage	
Personnes hors famille de 65 ans et plus	\$3853	523.1		63.1	
Familles (Chef de famille âgé de 65 ans et plus)	\$5587	172.4		24.6	

(1) Une famille de recensement se compose d'un époux et d'une épouse (avec ou sans enfants célibataires) ou de l'un ou l'autre des parents avec un ou plusieurs enfants célibataires, vivant dans le même logement. Une personne hors famille est une personne vivant seule ou vivant avec des personnes non apparentées, ou vivant avec des parents auxquels elle n'est pas liée par les liens conjugués ou de filiation si elle n'est pas mariée.

SOURCE: Statistique Canada, Revenus des familles, 1976.  
(Catalogue 13-208, annuel.)



Tableau III.A.9

Taux de pauvreté parmi les personnes âgées, 1976

Celles dont le revenu est inférieur à la limite du faible revenu

Limite révisée<sup>(1)</sup> du faible revenu

revenu

Personnes seules <sup>(2)</sup>		Milliers	Pourcentage
de 65 à 69 ans			
de 70 ans et plus			
Familles <sup>(2)</sup>			
Chef de famille			
à 69 ans			
de 70 ans et plus			
\$5587	143.4		19.6
		40.7	14.1
		102.7	23.2

(1) Pour les secteurs de résidence d'une population de 100 000 à 499 999 habitants, la limite du faible revenu pour les familles s'applique à une famille de deux personnes. Environ 80% des familles dont le chef est âgé de 65 ans et plus et qui vivent indépendantes dans leur propre habitation comptent deux personnes.

(2) Basé sur le concept de la famille économique, on définit la famille comme un groupe de personnes qui partagent le même logement et qui sont unies par filiation, mariage, ou adoption. Une personne seule est une personne qui vit seule ou qui occupe une chambre dans un ménage avec lequel elle n'a aucun lien de parenté.

SOURCE: Calculé à partir des données de Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1976.

Ces chiffres sont basés sur le concept de la famille économique qui est défini comme un groupe de personnes qui partagent le même logement et qui sont unies par filiation, mariage, ou adoption. Un pensionné, qui habite avec sa fille et son beau-fils, qui est âgé de moins de 65 ans, par exemple, appartiendrait à cette famille selon cette définition; la répartition du revenu pour les personnes âgées ne comprendrait pas un tel pensionné.

Tableau III.A.8

Distribution percentile des personnes seules âgées de 65 ans et plus par groupe de revenu et selon le sexe, 1976

Groupe de revenu	Hommes	Femmes
Moins de \$3 000	26.3	40.4
\$ 3 000 - 4 999	43.6	35.6
\$ 5 000 - 6 999	9.3	11.2
\$ 7 000 - 8 999	4.2	4.5
\$ 9 000 - 11 999	5.7	5.0
\$12 000+	11.1	3.4

SOURCE: Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1976.

On peut remarquer au Tableau III.A.9 que plus de la moitié

de toutes les personnes âgées seules et près de 20% des familles

formées de personnes âgées avaient des revenus en-dessous de la limite

du faible revenu, révisée par Statistique Canada en 1976. Le Tableau

montre également que les faibles revenus se retrouvent davantage

chez les personnes âgées de 70 ans et plus que parmi les personnes

de 65 à 69 ans, comme on pouvait s'y attendre. De toutes les personnes

(personnes seules et familles dont le chef est âgé de 65 ans et plus),

près du tiers vivait avec des revenus inférieurs à la limite du faible

revenu.

Le Tableau III.A.7 compare la distribution du revenu des personnes âgées avec celui de l'ensemble de la population, montrant qu'à la fois les personnes seules et les couples âgés sont concentrés au bas de l'échelle des revenus par rapport au reste de la population.

Tableau III.A.7

Distribution percentile des familles et des personnes seules par groupe de revenu, 1976

Une comparaison des personnes âgées avec tous les groupes d'âge

Groupe de revenu	Personnes seules		Familles	
	Tous les groupes d'âge	65 ans et plus	Tous les groupes d'âge	Chef de famille âgé de 65 ans et plus

Moins de \$ 3 000	\$ 3 000 - 4 999	\$ 5 000 - 6 999	\$ 7 000 - 8 999	\$ 9 000 - 10 999	\$11 000+	Total	Revenu médian
24.6	20.3	12.0	9.6	9.6	23.9	100.0	\$5 807
36.4	37.8	10.6	4.4	4.0	6.8	100.0	\$3 521
1.9	4.8	7.0	6.5	6.5	73.3	100.0	\$16 954
1.7	13.3	25.7	14.2	9.1	36.0	100.0	\$8 272

SOURCE: Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1976.

Le revenu médian des personnes seules âgées de 65 ans et plus en 1976 était de \$3521 comparativement à \$5807 pour l'ensemble des personnes seules, alors que le revenu médian pour les familles dont le chef était âgé de 65 ans ou plus était de \$8272, soit moins que la moitié du revenu médian pour l'ensemble des familles.

Un examen de la distribution de revenu selon le sexe indiquait que les femmes âgées étaient dans une situation financière pire que leurs homologues masculins. Un peu plus de 40% des femmes seules âgées de 65 ans ou plus avaient un revenu inférieur à \$3000 en 1976, comparativement à 26.3% des hommes dans le même groupe d'âge.

Tableau III.A.6

Distribution des revenus de placement par classe de revenu pour les personnes âgées: personnes seules âgées de 65 ans et plus et couples dont les deux époux sont âgés de 65 ans et plus, 1975

Classe de revenu	Pourcentage des unités familiales	Cumulatif	Pourcentage du revenu de place- ment	Cumulatif	Revenu de placement moyen annuel
0-2499	19.7	19.7	1.8	1.8	94
2500-3999	39.7	59.4	9.5	11.3	246
4000-5999	18.0	77.4	15.5	26.8	884
6000-8999	12.7	90.1	21.1	47.9	1711
9000+	9.9	100.0	52.1	100.0	5413
Tous les groupes de revenu		100.0		100.0	1029

SOURCE: Estime de Statistique Canada, calculs spéciaux provenant de l'Enquête sur les finances des consommateurs, 1975.

Quelque 60% des unités familiales formées par des personnes âgées au bas de l'échelle de revenu ont touché environ le dixième (1/10) du revenu de placement de toutes les unités familiales formées par des personnes âgées. Ainsi, pour la majorité de la génération des retraités d'aujourd'hui, le revenu d'investissement est très peu important.

### Taux de pauvreté parmi les personnes âgées

Il est reconnu que la pauvreté est beaucoup plus fréquente chez les personnes âgées seules, qu'au sein du reste de la population. Parmi les personnes âgées elles-mêmes, le groupe le plus âgé souffre davantage de privations économiques que celui qui s'est retiré récemment.



Tableau III.A.5

Composition percentile du revenu des couples âgés  
et des personnes seules (1), 1975

Source de revenu		Pourcentage
Salaires totaux	10.6	
Revenu de placement	21.4	
Pensions offertes par les employeurs, autres rentes, etc.	12.3	
SV/SRG	48.5	
RPC/RRQ	3.7	
Autres paiements de transfert du gouvernement	3.6	
Revenu total	100.0	
Moyenne de revenu	\$4 810	
Nombre d'unités bénéficiaires	1 153 000	

(1) Personnes seules âgées de 65 ans et plus et couples dont les époux  
sont âgés de 65 ans et plus.

SOURCE: Statistique Canada, calculs spéciaux provenant de l'Enquête  
sur les finances des consommateurs, 1975.

des personnes âgées de 60 à 64 ans, 10.8% de celles âgées entre 55 et 59 ans et 6.7% entre 50 et 54 ans se retireraient même si cela signifiait une baisse de leur niveau de vie. Shaver et Tobin ont conclu à partir de leurs découvertes:

"... que pour tous les cadres et les pilotes, sauf pour une faible proportion, la retraite serait acceptée, sinon bienvenue, s'ils avaient l'assurance d'un niveau de vie raisonnable. Cependant, si cette entente n'est pas comblée, une grande portion de la main-d'oeuvre pourra décider qu'il est nécessaire de continuer à travailler. Notre preuve ne corrobore pas la théorie selon laquelle ces répondants sont engagés vis-à-vis de leur travail; il semble qu'ils le soient plutôt envers un certain niveau de vie." (Traduction libre)

#### Sources de revenu de retraite

Essentiellement, il existe trois sources de revenu à la retraite - les régimes de pension offerts par les employeurs, les investissements et les épargnes personnels, et les régimes de pension publics: le programme de Sécurité de la Vieillesse/Supplément du revenu garanti/Allocation au conjoint (SV/SRG/AC); les régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec (RPC et RQ). Pour la présente cohorte des retraités, la plus importante source de revenu est les prestations SV/SRG/AC. Du revenu total reçu par les personnes âgées de 65 ans et plus en 1975, près de la moitié provenait du programme SV/SRG.

Comme on peut le voir au Tableau III.A.5, les régimes de pensions offerts par les employeurs ne sont pas une source importante de revenu pour la présente génération de retraités. Comme les RPC/RQ sont dans la même situation, on constate ainsi que le programme n'a pas encore produit tous ses effets. Le revenu de placement représente environ le cinquième (1/5) du revenu des personnes âgées, mais cette source de revenu est concentrée dans les comptes en banque d'une faible proportion des personnes âgées à revenus relativement plus élevés, comme l'indique le Tableau III.A.6

Tableau III.A.4

Proportion des répondants actifs qui s'attendent à être satisfaits de la vie, par catégorie d'évaluation personnelle de la suffisance du revenu

Suffisance du revenu, espérée selon l'évaluation personnelle			
Hommes	Femmes	actifs	actives
%	%		
Suffisant	77.7	71.3	77.7
Plus ou moins suffisant	77.8	65.9	77.8
Insuffisant	48.9	42.7	48.9

Une récente étude publiée par le Centre de recherche sur l'opinion publique <sup>(1)</sup> indiquait qu'un plus grand pourcentage de personnes espéraient obtenir un revenu suffisant que celui qui apparaît dans l'étude du Ministère. En réponse à la question: "Espérez-vous obtenir un revenu suffisant pour vivre confortablement après la retraite, même si vous ne pouvez avoir exactement le même mode de vie que maintenant?", 53% des répondants ont répondu par l'affirmative, 15% par la négative, 22% on signifié que "cela dépend", et 11% n'en savaient rien.

De récents travaux de recherche menés par L.A. Shaver et Sheldon S. Tobin <sup>(2)</sup> affirment qu'il existe un lien positif bien déterminé entre les niveaux de vie anticipés à la retraite et les attitudes vis-à-vis de la retraite chez les groupes de personnes plus âgées. Les auteurs ont analysé un profil d'employés masculins d'une importante ligne aérienne des États-Unis. Ils ont trouvé que seulement 8.6%

(1) Centre de recherche sur l'opinion publique, Montréal, Québec (Rapport no 78-3, juillet 1978).

(2) SHAVER, L.A. et TOBIN, Sheldon S., "Propensity to Retire When Income Falls is Reduced", (document présenté à la XIème Conférence internationale sur la gérontologie, tenue à Tokyo, du 25 au 28 août 1978).

qui affectent le degré de satisfaction des personnes à la retraite. Un revenu insuffisant était également relié aux besoins d'améliorer les occasions de voir des amis et des parents, à l'épanouissement de nouveaux intérêts et passe-temps, de vivre à l'endroit de son choix et de se faire de nouveaux amis.

Dans le cadre de l'étude sur la retraite on interrogeait également les répondants actifs sur ce qu'ils considéraient être un revenu de retraite suffisant. Le Tableau III.A.3 montre que seulement 24.1% des hommes actifs et 16.6% des femmes actives s'attendaient à toucher un revenu adéquat à la retraite. Dans le cas des répondants à la retraite, ceux qui s'attendaient à recevoir un revenu inadéquat étaient beaucoup moins susceptibles d'espérer une vie satisfaisante que les autres répondants actifs. Moins de la moitié des répondants qui s'attendaient à des revenus insuffisants pensaient que leur vie à la retraite serait satisfaisante, contrairement à plus des deux tiers des hommes et des trois quarts des femmes qui espéraient un revenu suffisant.

Tableau III.A.3

Suffisance du revenu, espérée par les répondants actifs, selon leur propre évaluation au cours de la première année de retraite

Suffisance du revenu espérée		
Hommes actifs	Femmes actives	
%	%	
24.1	16.6	Suffisant
47.6	44.0	Plus ou moins suffisant
22.2	26.0	Insuffisant
6.1	13.4	Aucune réponse



Tableau III.A.1

Suffisance du revenu, évaluée par les personnes  
à la retraite

Suffisance du revenu, évaluée par les personnes	Hommes	Femmes
	retraités	retraitées
Suffisant	25.2	20.1
Plus ou moins suffisant	41.6	38.9
Insuffisant	27.7	22.5

Tableau III.A.2

Proportion des répondants retirés qui étaient satisfaits  
de la vie par catégorie d'évaluation personnelle  
de la suffisance du revenu

Suffisance du revenu, évaluée par les personnes	Hommes	Femmes
	retraités	retraitées
Suffisant	94.7	91.5
Plus ou moins suffisant	82.1	84.5
Insuffisant	61.7	72.9
Moyenne de ceux qui étaient satisfaits de la vie	79.4	84.3

Les Tableaux III.A.1 et III.A.2 indiquent qu'environ un quart

des hommes et des femmes retraités considéraient leur revenu insuffi-

sant; 40% de ceux-ci considéraient qu'il était plus ou moins suffisant.

Ceux qui ont évalué le revenu comme étant suffisant étaient davantage

aptes à être satisfaits de la vie après la retraite. Plus de 90%

des hommes et des femmes à la retraite ayant un revenu suffisant,

comparativement à 61.7% des hommes à la retraite et 72.9% des femmes

à la retraite ayant des revenus insuffisants, étaient satisfaits

de leur vie. Cela constitue une très nette différence.

L'étude démontre qu'un revenu insuffisant était relié à d'autres

problèmes comme un piètre régime alimentaire, un logement inadéquat

et le manque de vêtements ainsi qu'une faible santé, autant d'éléments

Un facteur important influant sur la décision de se retirer est la suffisance du revenu à la retraite. (Puisque pour la plupart des Canadiens une pension constitue la principale source de revenu à la retraite, le moment de prendre celle-ci est dicté par l'âge auquel ils deviennent admissibles à une pension de retraite.) Étant donné que la plupart des régimes de pensions ont adopté 65 ans comme l'âge ouvrant droit à la pension et que la plupart des pensions versées par des régimes privés avant 65 ans sont complètement inadéquates, il n'existe pas de flexibilité réelle quant à la retraite avant 65 ans pour la majorité des travailleurs. Même avec des pensions disponibles à 65 ans, le revenu de pension peut être insuffisant pour permettre au retraité de choisir le mode de vie qu'il désire, et ce facteur, combiné au problème des pensions non indexées dans la situation inflationnaire actuelle, limite encore plus la flexibilité lorsqu'il s'agit pour le travailleur de choisir quand il désire prendre la retraite. La plupart des personnes, lorsqu'elles se retirent, accusent une baisse de revenu qui peut causer des soucis associés à la retraite. On retrouve plus particulièrement parmi ces personnes celles dont le revenu avant la retraite a été à peine suffisant. Ceci exerce une contrainte supplémentaire sur la flexibilité lorsqu'il s'agit de décider de prendre la retraite.

(1) L'étude sur la retraite effectuée en 1975 au nom du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social indiquait que le revenu des retraités était la principale préoccupation des répondants. Les personnes associaient un revenu adéquat à une vie satisfaisante après la retraite, un logement adéquat, une santé et un régime alimentaire qui affectaient leur bien-être général. Le revenu a également joué un rôle important dans la perception personnelle de la retraite.

de retraite ne peuvent pas être déterminées seulement d'après le choix des personnes. Il peut y avoir certains compromis entre les besoins des personnes et ceux de l'industrie pour assurer une saine économie.

### III. FACTEURS LIMITANT LA FLEXIBILITÉ AU MOMENT DE DÉCIDER DE PRENDRE LA RETRAITE

En plus des contraintes sociales et économiques dont il faut tenir compte dans la ligne de conduite flexible régissant la retraite, il existe un certain nombre de contraintes individuelles à considérer, de facteurs qui peuvent limiter la flexibilité au moment de décider de prendre la retraite. Même si les employeurs canadiens optaient pour plus de flexibilité dans leurs lignes de conduite, en ce qui a trait à l'âge auquel les employés doivent se retirer, ces autres facteurs devraient être examinés par les employés au moment de décider de prendre la retraite.

Si les travailleurs avaient entièrement le choix de décider quand ils désirent prendre la retraite, cela signifierait que leurs propres désirs seraient l'unique point à envisager dans le choix de l'âge de la retraite. Ils ne seraient pas contraints, au moment de choisir, de tenir compte de questions comme les possibilités d'emploi, leur revenu prévu après la retraite, leur santé, ou le mode de vie anticipé. Or, ces facteurs exercent des contraintes.

Les personnes choisissant entre prendre la retraite et continuer à occuper leur poste ou un autre, doivent penser quelle sorte d'emplois sont disponibles pour les travailleurs de 60 ans et quel genre de revenu de pension leur sera offert à la retraite. Ils doivent également évaluer leur état de santé actuel et anticipé une fois à la retraite, les habitudes de vie qu'ils entendent garder et la façon dont ils utiliseront leurs temps libres.

Dans les sections qui suivent on a examiné ces limites pour voir leur impact possible sur l'âge des retraités. Il sera nécessaire d'entreprendre d'autres études avant d'en arriver à des conclusions définitives sur le nombre de personnes qui se retireraient à divers âges. Même si certains de ces facteurs contraignants pouvaient être changés pour permettre une plus grande flexibilité, il peut s'avérer impossible ou même peu souhaitable de changer d'autres facteurs, étant donné leurs implications économiques ou sociales. Les formules



Annexe

Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus  
Pays choisis, 1977

Pourcentage de la population  
âgée de 65 ans et plus

16	Allemagne (Est)
15	Suède, Autriche
14	Norvège, Belgique, France, Allemagne de l'Ouest, Royaume-Uni
13	Danemark, Luxembourg
12	Suisse, Tchécoslovaquie, Hongrie, Grèce, Italie
11	Irlande, Pays-Bas, Bulgarie
10	Etats-Unis, Finlande, Espagne, Portugal
9	Chypre, Barbade, Uruguay, Islande, Pologne, Roumanie, Malte, Nouvelle-Zélande, U.R.S.S.
8	Canada, Australie, Japon, Yougoslavie, Argentine
7	Israël, Porto Rico

Si c'est le cas, une vraie mesure du rapport de dépendance calculé d'après la population active indiquerait que le fardeau futur à l'égard de celui d'aujourd'hui ne serait pas aussi lourd qu'on l'a anticipé.

Bref, le vieillissement de notre population ne devrait pas être la cause d'inquiétude. Premièrement, si les prévisions démographiques sont précises, la diminution de la population de 0 à 17 ans fera plus que compenser l'accroissement du nombre des personnes âgées, de sorte que le rapport de dépendance totale atteindra vers l'an 2011 une baisse jamais encore enregistrée. En outre, la structure future d'âge de la population est basée sur une projection qui utilise un taux de fertilité décroissant et une immigration constante, que ce soit le cas ou non. Nous savons que la cohorte de l'"augmentation subite des naissances" commencera à atteindre l'âge de la retraite vers l'année 2011 et que le nombre de personnes âgées commencera à s'accroître davantage à ce moment-là. Mais si le taux de fertilité commence à augmenter dans un avenir rapproché ou si nous avons une grande affluence d'immigrants, la population en âge de travailler au siècle prochain pourrait être considérablement différente de celle qu'on a projetée. Finalement, le vrai fardeau d'une population dépendante pourrait être mesuré par rapport à la population active qui la supporte et non par rapport à l'ensemble de la population en âge de travailler. On peut raisonnablement s'attendre à un accroissement du taux de participation au cours des quelques prochaines décennies.

Tableau II.B.2

Rapports de dépendance (1)

Année	Groupe dépendant	
	0-17	65+
1931	66.6	9.8
1941	56.5	11.2
1951	60.9	13.5
1961	72.8	14.3
1971	63.5	14.4
1976	53.5	14.6
1981	45.6	15.3
1986	41.9	16.1
1991	40.8	17.5
1996	39.5	18.3
2001	36.7	18.5
2011	32.5	19.9
2021	32.9	26.2
2031	33.3	33.7
Total		

(1) Définis comme pourcentage de la population en âge de travailler, c'est-à-dire âgée de 18 à 64 ans.

SOURCE: Calculé à partir du Tableau II.B.1.

Tableau II.B.1

Population canadienne et projections  
par groupe d'âge, de 1931 à 2031

(par milliers d'habitants)

Année	Groupe d'âge			
	0-17	18-59	60-64	65+
1931	3 917	5 590	294	576
1941	3 876	6 456	407	768
1951	4 889	7 528	506	1 086
1961	7 096	9 168	584	1 391
1971	7 696	11 351	777	1 744
1976	7 312	12 774	905	2 002
1981	6 897	14 170	963	2 309
1986	6 821	15 171	1 110	2 614
1991	6 959	15 923	1 114	2 979
1996	7 003	16 629	1 114	3 247
2001	6 808	17 397	1 164	3 425
2011	6 411	17 968	1 764	3 924
2021	6 378	17 255	2 151	5 093
2031	6 162	16 715	1 817	6 240
Total				

SOURCE:

Les données de 1931 à 1976 proviennent du Recensement; celles de 1981 à 2031 sont des projections de la population n<sup>o</sup> 3 de Statistique Canada, basées sur le recensement 1976.



également, en autant que les projections démographiques soient correctes, c'est l'existence éventuelle d'un besoin pour une nouvelle répartition extensive des dépenses entre les groupes d'âge (1).

On doit se souvenir que la structure d'âge de la population dépend grandement du niveau du taux des naissances et à un degré moindre, des déplacements nets d'immigration. Le taux des naissances s'est révélé extrêmement changeant au cours du siècle dernier, s'accroissant habituellement au moment des rapides expansions économiques. De même, le taux d'immigration peut fluctuer selon la demande du marché du travail. Si une pénurie de travail se produisait, l'augmentation connexe des salaires attirerait les immigrants comme cela a été le cas dans le passé. Toute projection de population à long terme doit donc être considérée avec réserve.

Dans la discussion sur le rapport de dépendance, la dépendance est définie d'après la population en âge de travailler et non pas comme un pourcentage de la population qui travaille réellement. Pour donner une image exacte du fardeau économique actuel d'une population dépendante, on doit considérer le nombre de personnes qui produisent des biens et services pour servir la population. En d'autres mots, nous devons comparer la population dépendante à la population active. Le taux global de participation a révélé un accroissement séculaire en dépit des tendances favorisant une retraite précoce et ce phénomène est dû principalement à la participation accrue des femmes au sein de la population active qui a doublé dans les 25 dernières années. A l'heure actuelle, près de la moitié de toutes les femmes âgées de 15 ans et plus font partie de la population active. Des femmes de plus en plus jeunes commencent à combiner la famille et une carrière à plein temps, de sorte qu'on peut s'attendre à une augmentation constante du taux de participation des femmes.

---

(1) Voir: POWELL, Brian J. et MARTIN, James K., "Les implications économiques du vieillissement de la population canadienne" (document préparé au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pur le Colloque national sur le vieillissement tenu à Ottawa, du 25 au 27 octobre 1978).

nombre des naissances après la guerre" atteindra l'âge de la retraite en l'an 2011. Cela entraînera nécessairement une augmentation de la proportion du Produit national brut consacrée à subvenir à cette population dépendante.

La projection 3 de la population effectuée par Statistique Canada <sup>(1)</sup>, qui est la plus utilisée, indique que la population âgée de 65 ans et plus passera de 14.6% de la population en âge de travailler (de 18 à 64 ans) en 1976 à 19.9% en 2011 et commencera à s'accroître de façon considérable à mesure que le groupe de l'"augmentation subite des naissances" continuera d'atteindre l'âge de la retraite (voir Tableau II.B.2). Cette projection indique que vers l'an 2031 une personne sur trois en âge de travailler aura 65 ans ou plus.

Le jeune groupe dépendant (de 0 à 17 ans), à cause du suivant, diminue à la fois en nombres relatif et absolu, à cause des faibles taux de naissances enregistrés après l'"augmentation subite des naissances". On prévoit qu'il continuera de diminuer bien après le tournant du siècle. Le rapport de dépendance totale, soit les jeunes et les personnes âgées par rapport à la population en âge de travailler, diminuera pour atteindre vers l'an 2011 une baisse jamais encore enregistrée et s'accroîtra ensuite à nouveau pour atteindre vers l'an 2031 presque le niveau actuel. On doit remarquer que le nombre des personnes âgées au Canada par rapport à la population totale demeure bien en deçà de celui de la plupart des pays européens et on ne prévoit pas qu'il atteindra les taux actuels de la plupart des pays européens avant l'année 2011 <sup>(2)</sup>. Ce qu'on doit remarquer

(1) Cette projection est basée sur un taux de fertilité décroissant de 1.9 à 1.7 en 1991, une immigration nette de 75 000 personnes par année et une longévité moyenne s'élevant légèrement jusqu'à 1986 à 70.2 ans pour les hommes et 78.3 pour les femmes.

(2) Voir annexe, p. 18.

La plupart des chartes provinciales des droits de la personne et la Loi fédérale des droits de la personne renferment certaines interdictions anti-discriminatoires d'après l'âge. La Loi fédérale s'applique à la fois au secteur privé contrôlé par le fédéral et au secteur public fédéral et interdit la discrimination d'après l'âge en ce qui a trait à l'embauchage d'un employé et à son maintien en fonction. Cependant, la protection contre la discrimination d'après l'âge s'applique seulement aux personnes qui n'ont pas encore atteint "l'âge où normalement les titulaires de postes semblables prennent leur retraite".

Toutes les provinces, sauf la Saskatchewan et le Québec, interdisent au travail la discrimination d'après l'âge, y compris le refus d'embaucher ou de continuer à retenir les services d'une personne. Comme la Loi fédérale, les lois provinciales restreignent l'application des dispositions à un groupe d'âge particulier, la plupart d'entre elles pronant l'âge de 64 ans comme limite maximale. Ainsi, la plupart des provinces interdisent en effet la retraite obligatoire pour cause d'âge avant 65 ans, à moins de pouvoir justifier un tel âge comme étant "une exigence professionnelle authentique".

Alors que le gouvernement fédéral peut changer la ligne de conduite régissant les pensions en modifiant directement la Loi sur la sécurité de la vieillesse, en pratique il n'effectue pas de changements importants sans d'abord consulter les provinces relativement à l'impact de tels changements sur les programmes sociaux des provinces. Comme on l'a déjà fait remarquer, tout changement au Régime de pensions du Canada nécessite l'approbation des provinces. Etant donné la prééminence des provinces dans les questions de réglementation concernant l'âge de la retraite et les régimes de pensions privés, le pouvoir du gouvernement fédéral, de procéder à des changements dans les programmes d'âge de la retraite, est très limité.

#### Quelques considérations d'ordre démographique

On a exprimé une certaine préoccupation quant aux prévisions démographiques qui indiquent un accroissement considérable du nombre de personnes âgées, puisque le groupe de l'"augmentation subite du



Pouvoirs juridictionnels: rôles des gouvernements fédéral et provinciaux

La répartition constitutionnelle des pouvoirs limite le volant de manœuvre du gouvernement fédéral dans le domaine des lignes de conduite régissant l'âge de la retraite. Toutes les questions relatives aux conditions d'emploi, y compris les conventions collectives et les régimes de pensions privés, sont du ressort des provinces, sauf pour le Régime des pensions du Canada et le programme de Sécurité de la vieillesse, et les autres domaines attribués précisément au gouvernement fédéral par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le rôle du gouvernement fédéral est donc limité. Il peut influencer l'âge ouvrant droit à la pension par des changements à la Loi de la Sécurité de la vieillesse et au Régime de pensions du Canada, mais il lui faut obtenir le consentement des provinces pour effectuer toute modification importante à ce dernier. D'après la Loi de l'impôt sur le revenu, il existe des règles administratives régissant l'inscription de régimes de pensions privés, lesquelles permettent d'exempter d'impôts les contributions versées par les employés et l'employeur. Ces règles exigent que l'âge ouvrant droit à la pension se situe entre 60 et 71 ans. Le gouvernement fédéral peut influencer à nouveau l'âge de la retraite par le biais de la législation sur les droits de la personne, qui dicte les conditions d'emploi au sein même de son propre domaine de juridiction ainsi que son rôle d'employeur stipulé dans la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Six gouvernements provinciaux<sup>(1)</sup> de même que le gouvernement fédéral ont adopté, en ce qui concerne des emplois de juridiction fédérale, une législation relative à des pensions. Elle régit des domaines comme les mesures attributives, la solvabilité, le placement de capitaux, les exigences de communications des renseignements administratifs et les droits des employés dans le cadre de régimes de pensions offerts par l'employeur.

---

(1) Ceux-ci comprennent les gouvernements de l'Alberta, de la Saskatchewan, de l'Ontario, du Manitoba, du Québec et de la Nouvelle-Écosse.



Tableau II.A.3  
Revenus et dépenses du gouvernement  
fédéral de 1968 à 1978  
millions de dollars

Année	Revenus totaux	Dépenses totales	Dépenses du programme de Sécurité de la vieillesse	Surplus ou déficit
1968	12 218	12 229	1 497.0	-11
1969	14 490	13 469	1 680.3	+1 021
1970	15 528	15 262	1 885.3	+266
1971	17 241	17 386	2 138.6	-145
1972	19 560	20 126	2 458.1	-566
1973	22 809	22 422	2 855.1	+387
1974	29 948	28 865	3 338.0	+1 083
1975	31 927	35 478	3 792.1	-3 551
1976	35 947	38 826	4 344.2	-2 879
1977	36 509	43 852	4 732.7	-7 343
1978*	36 948	47 157	5 304.9	-10 209

\* Les données sur les dépenses et les revenus totaux du gouvernement sont la moyenne des premiers trois trimestres de l'année 1978, désaisonnalisées aux taux annuels. Les dépenses du programme de Sécurité de la vieillesse sont évaluées pour l'année civile 1978.

SOURCE: Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses.

Il y a plus de 600 000 familles au Canada qui doivent dépenser les deux tiers ou davantage de leur revenu pour satisfaire à leur besoins vitaux, soit la nourriture, l'habillement et le logement. Ces familles comprennent les travailleurs démunis dont les salaires ne sont pas suffisants pour satisfaire aux besoins de leur famille, les personnes âgées dont un grand nombre vivent avec un revenu au-dessous le seuil de la pauvreté, et les handicapés physiques ou professionnels qui sont incapables de travailler ou de se trouver un emploi.

En 1976, 20% des familles canadiennes les plus pauvres ont reçu moins de 6% du revenu total de la famille, alors que 20% des familles les plus riches ont reçu 40% de leur revenu global. Parmi les personnes seules, la répartition du revenu est encore plus aberrante: en 1976, 20% des plus pauvres ont reçu 4% du revenu total des personnes seules, alors que 20% des plus riches ont reçu 47%.

Les dépenses du gouvernement fédérale destinées à atténuer ce déséquilibre se sont accrues rapidement au cours des dernières années; malgré cela, la répartition quintile du revenu est demeurée relativement stable au cours de cette période. Cela signifie que la fonction de distribution du revenu du système de marché a entraîné une situation défavorable pour les "démunis", laissant au secteur public le soin de compenser pour ces inégalités.

Etant donné le présent climat économique et fiscal, les "démunis" de tout âge constituent un groupe prioritaire et la ligne de conduite régissant l'âge de la retraite doit être considérée à la lumière de ces faits.

## B. Facteurs sociaux et politiques

Les réalités politiques imposées par la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les révisions démographiques de la population sont d'autres facteurs dont on doit tenir compte lorsqu'on se penche sur les lignes de conduite régissant l'âge de la retraite.

## Situation fiscale

Il faut également considérer le climat actuel si des propositions pour fixer l'âge de la retraite entraînent un accroissement des dépenses gouvernementales. Le Tableau II.A.3 indique que les dépenses du gouvernement fédéral ont quadruplé au cours de la dernière décennie et qu'elles dépassaient les revenus de plus de 10 milliards de dollars en 1978. Les dépenses au chapitre du programme de Sécurité de la vieillesse (1) à lui seul s'élèvent maintenant à plus de 5 milliards de dollars et comptent pour quelque 10% des dépenses du gouvernement fédéral.

Le climat actuel de restrictions budgétaires a forcé le gouvernement à effectuer des coupures dans ses programmes, à la fois en terme de dollars et d'années-personne consacrées à l'exploitation des programmes. Il est difficile de concevoir comment, dans un avenir rapproché, le gouvernement fédéral pourrait appuyer des changements aux lignes de conduite, qui réduiraient l'âge de la pension et accroîtraient les dépenses fédérales, lorsque déjà plus de 5 milliards de dollars sont destinés aux personnes âgées. Tout changement visant à réduire l'âge ouvrant droit à une pension d'un régime public devrait être accompli grâce à une nouvelle réaffectation des crédits actuels de dépenses du gouvernement fédéral.

## Redistribution du revenu

Toute la question des lignes de conduite régissant l'âge de la retraite doit être envisagée sous le jour du bien-être économique de chaque Canadien. L'objectif du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est de maintenir et d'améliorer le niveau de bien-être de la population canadienne, et tout changement dans les lignes de conduite régissant l'âge de la retraite devra tenir compte de cet objectif. Plus précisément, il existe un déséquilibre dans la répartition des revenus des familles et des personnes dans tous les groupes d'âge au Canada. L'une de nos principales priorités devrait être d'alléger les difficultés financières que subissent plusieurs familles canadiennes.

---

(1) Y compris la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti et l'Allocation au conjoint.

On croit généralement qu'une ligne de conduite qui encourage une retraite anticipée aidera à réduire le chômage mais cette opinion n'est pas vérifiée par l'examen. Il n'existe pas de preuve attestant qu'une retraite précoce permettra d'embaucher les jeunes travailleurs présentement en chômage. La difficulté consiste à appareiller les compétences et l'expérience des chômeurs avec les exigences des emplois laissés vacants par une retraite précoce. En outre, à cause des rapides changements technologiques favorisés par la plupart des industries, les employeurs peuvent automatiser certains travaux et rendre superflus les emplois laissés par des titulaires qui ont pris une retraite précoce. Evidemment, certains emplois sont libérés par le départ anticipé de leur titulaire et en conséquence, de jeunes chômeurs peuvent retourner au travail. Pour déterminer le plein effet de la retraite précoce sur la disponibilité des emplois, il faudrait effectuer une analyse complète du marché du travail.

Si l'on considère que présentement 8.5% de la main-d'oeuvre est en chômage et si l'on remarque notre piètre productivité au cours des dernières années, on constate que notre économie fonctionne à un rythme très inférieur à son potentiel. La croissance économique réelle par habitant en 1977 s'élevait à environ 1.3%. A moins que la croissance économique réelle ne se relève considérablement, le Canada ne sera pas en mesure de faire face à ses besoins nouveaux et croissants.

Une plus grande flexibilité dans les lignes de conduite régissant l'âge de la retraite signifie en fait de permettre l'obtention de pensions avant 65 ans d'une part, de sorte que les gens aient réellement le choix de se retirer plus tôt. D'autre part, une flexibilité accrue signifie également prendre des dispositions pour que les gens puissent travailler au-delà de 65 ans, s'ils le désirent. Les taux de chômage actuellement élevés et la lente croissance économique qui s'ensuit soulèvent certaines questions au sujet de la capacité de l'économie de permettre l'accessibilité générale aux pensions à des âges bien en-deçà de 65 ans. Non seulement les dépenses seraient plus élevées avec une retraite précoce, mais encore la situation se doublerait d'une perte de prospérité productive.



L'inflation continuera d'exercer d'autres pressions sur le gouvernement fédéral pour restreindre les dépenses. Cette pression accrue se fera également sentir au niveau des pensions de régimes privés et publics, car on insistera pour qu'elles soient totalement indexées aux hausses du coût de la vie.

### Chômage

Actuellement, le chômage au Canada se situe à un niveau exceptionnellement élevé. Quelque 850 000 personnes sont maintenant sans travail, ce qui représente une moyenne pour tout le Canada d'environ 8.5% de la population active sur une base désaisonnalisée. Il s'agit là du taux de chômage le plus élevé depuis 1930. L'économie canadienne ne s'est tout simplement pas développée assez vite pour créer suffisamment d'emplois pour absorber le nombre de personnes qui joignent la population active. Le Tableau II.A.2 donne le taux de chômage désaisonnalisé moyen pour les années 1966 à 1977 et le taux pour les 10 premiers mois de 1978.

Tableau II.A.2  
Taux de chômage  
(1966-1978)

Année	Taux de chômage
1966	3.4
1967	3.8
1968	4.5
1969	4.4
1970	5.7
1971	6.2
1972	6.2
1973	5.6
1974	5.3
1975	6.9
1976	7.1
1977	8.1
1978	8.4

SOURCE: Statistique Canada, Enquête sur la main-d'oeuvre.

Tableau II.A.1  
Taux annuels d'inflation  
de 1969 à 1978

Taux de croissance de l'indice des prix à la consommation	Année
- pourcentage -	
4.6	1969
3.3	1970
2.9	1971
4.8	1972
7.5	1973
10.9	1974
10.8	1975
7.5	1976
8.0	1977
9.0	1978

SOURCE: Statistique Canada, Indice des prix à la consommation,  
(publication mensuelle 62-001).

importante des prix des aliments. (1) On prévoit que la tendance à la hausse des prix se poursuivra dans un avenir rapproché et qu'il se produira des augmentations du prix du pétrole, lesquelles s'ajouteront aux récentes augmentations successives du taux d'intérêt bancaire qui ont fait grimper les taux d'intérêt. En outre, le démantèlement de la Commission de lutte contre l'inflation pourra susciter des pressions pour "rattraper" les prix et les salaires qui ont été contrôlés au cours des trois dernières années.

(1) Voir Conseil économique du Canada, Quinzième revue annuelle, Ottawa, 1978.

## II. CONTRAINTES LIMITANT LE CHANGEMENT

- 4 -

Du point de vue de la liberté individuelle, il est sans doute souhaitable d'apporter plus de flexibilité pour déterminer l'âge idéal de la retraite ou de la pension des travailleurs canadiens. Cependant, une telle formule devrait être adoptée seulement après un examen attentif du contexte socio-économique actuel au Canada. Comme la retraite met fin à l'emploi à temps plein et que l'emploi est le principe sous-jacent de l'activité économique, tout changement dans le programme de retraite aura des conséquences sur les niveaux d'emploi et l'activité économique en général.

### A. Problèmes économiques

Le chômage et l'inflation sont les deux principaux problèmes économiques auxquels les Canadiens font face aujourd'hui. Les lignes de conduite régissant l'âge de la retraite doivent être examinées à la lumière de leurs conséquences sur ces problèmes. Du point de vue de la personne, le chômage et l'inflation influencent aussi l'âge de la retraite: le premier à cause de ses effets préjudiciables sur les travailleurs âgés et le second à cause de ses effets sur les pensions de retraite fixes. Enfin, toute modification proposée aux lignes de conduite régissant l'âge de la retraite doit être examinée à la lumière des engagements actuels du gouvernement afin d'atténuer les disparités dans la distribution actuelle des revenus pour tous les groupes d'âge.

### Inflation

A l'heure actuelle, l'inflation augmente annuellement de 9%, comme on peut le remarquer au Tableau II.A.1.

Après la mise sur pied de la Commission de lutte contre l'inflation en 1975, la tendance a été contenue au cours de 1976. Cependant, elle a repris en 1977 à cause de la dévaluation du dollar qui a accru le prix des importations et à cause des mauvaises conditions climatiques qui ont endommagé les récoltes et occasionné une hausse

employeurs ont adopté une flexibilité en rendant payable la pension entière à tout employé qui a atteint 55 ans et qui a contribué pendant 30 ou 35 ans. Il semble improbable qu'une flexibilité de ce genre puisse être adoptée dans les programmes publics de pensions, car même le versement avant 65 ans d'une pension de la vieillesse totale-ment évaluée d'après le revenu, entraînerait un énorme surplus de dépenses à régler à même les fonds publics.

Théoriquement, il est maintenant loisible aux travailleurs de choisir de se retirer à tout âge jusqu'à 65 ans. Cette possibilité n'existe pas réellement pour ceux qui doivent compter sur des pensions pour assurer leur revenu lors de la retraite. Il y a également d'autres facteurs qui limitent la flexibilité des personnes dans le choix de l'âge de la retraite. Même si elles préfèrent travailler jusqu'à 65 ans et au-delà, elles doivent considérer leur propre santé et condition physique, et le genre d'emplois qui sont disponibles pour les travailleurs dans la soixantaine. Certains pays ont adopté les programmes de retraite graduelle offrant aux travailleurs un régime mixte de travail à temps partiel et de pensions partielles. Le texte qui suit traite d'un certain nombre de contraintes agissant contre toute modification à la flexibilité de la ligne de conduite régissant l'âge de la retraite dans le contexte actuel, de même que des facteurs limitant la flexibilité des décisions indivi-duelles de se retirer. Ces considérations sont suivies d'un examen de l'orientation de certains pays étrangers face à l'âge de la re-traité, particulièrement la France, la Suède et les États-Unis, d'une révision des mesures actuelles au Canada et d'une liste des diverses autres façons de changer la ligne de conduite.



également à celui de l'admissibilité aux prestations des régimes publics, soit le Régime de pensions du Canada (et de rentes du Québec) et le programme de la Sécurité de la vieillesse.

Au cours des dernières années, les gens ont commencé à se demander si 65 ans est l'âge idéal de la retraite. On retrouve des circonstances précises à l'origine de ces questions, comme la santé d'une personne ou son désir de poursuivre d'autres intérêts, ou la nature de l'emploi lui-même. Ces questions peuvent aussi être suscitées par des raisons plus générales, comme les récents taux élevés de chômage, ou des préoccupations concernant les tendances démographiques futures. Conséquemment, certains partisans de cette position ont commencé à exercer des pressions pour faire adopter ce qu'ils appellent une ligne de conduite "plus flexible" de l'âge de la retraite.

Cela pourrait signifier une flexibilité dans l'établissement de l'âge de la retraite, de l'âge de la pension ou des deux. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 1979, il sera illégal pour un employeur aux États-Unis d'exercer une discrimination d'après l'âge contre les employés de moins de 70 ans relativement à l'embauchage, la conservation de l'emploi, l'indemnisation, etc.; en effet, l'âge obligatoire de la retraite ne peut pas être inférieur à 70 ans. Une forme de flexibilité a donc été adoptée pour les employés qui désireraient travailler entre 65 et 70 ans. Même s'il y a quelques années certaines personnes préconisaient un âge de la retraite obligatoire inférieur à 65 ans comme solution au problème du chômage, il semble que leur nombre soit moins grand aujourd'hui. En ce qui concerne l'âge de la retraite, la "flexibilité" semble signifier la flexibilité après 65 ans. Cet objectif serait sans doute atteint en modifiant les lois anti-discriminatoires et en changeant les conventions collectives pour fournir des emplois aux personnes qui désirent travailler jusqu'à 70 ans.

Pour ce qui est de l'âge ouvrant droit à la pension, la flexibilité signifierait probablement une flexibilité avant l'âge de 65 ans. S'il leur était possible de toucher une pension avant 65 ans, certaines personnes pourraient choisir de se retirer plus tôt qu'à l'âge prévu autrement. Certaines pensions provenant de régimes privés sont maintenant payables en partie selon une formule actuarielle. Certains

EXPOSÉ AU COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT SUR LES POLITIQUES  
RELATIVES À L'ÂGE DE LA RETRAITE

DOCUMENT DE BASE

I. CONCEPT

Lorsque les gens atteignent l'âge de la retraite, ils cessent de travailler pour un salaire. Voilà ce que signifie "l'âge de la retraite" pour la plupart des gens, l'âge auquel ils cessent de travailler à temps plein pour un salaire. Si on leur demande leur avis à ce sujet, ils ne voudront pas cesser de travailler pour un salaire avant de devenir admissibles à une pension quelconque qui remplacera leur chèque de paye, pour le moins en partie. Une telle admissibilité, que ce soit pour une pension de la vieillesse offerte grâce à un régime public ou une pension de retraite provenant d'un régime personnel, n'est pas acquise avant qu'ils aient atteint l'âge ouvrant droit à la pension".

L'âge de la retraite est donc l'âge auquel une personne cesse

de travailler pour un salaire. L'âge ouvrant droit à la pension est l'âge auquel une personne devient admissible pour une pension de retraite. Pour beaucoup de personnes, ces deux concepts sont identiques, parce qu'elles ne peuvent songer à une retraite avant que leur pension ne devienne payable. De plus, nombre d'employeurs ont choisi l'âge ouvrant droit à la pension prévu par le régime de pensions des employés comme étant l'âge normal de la retraite pour les travailleurs de leur établissement. Les conventions collectives ont prévu des dispositions pour l'âge obligatoire de la retraite, au-delà duquel on ne s'attend pas à ce que les employés travaillent. Même dans les endroits où il n'existe pas de régime de pension pour les employés, un employeur peut exiger que ses employés se retirent à l'âge où la pension de retraite du Régime de pensions du Canada devient payable.

Au Canada, on accepte généralement 65 ans comme l'âge de la retraite, car c'est cet âge qui est stipulé dans la plupart des régimes personnels de pensions bien que certains autres offrent une pleine pension de retraite avant cet âge. Cet âge, 65 ans, correspond

Page	
122	VI. OPTIONS
122	A. Revenu de la retraite
125	B. Conditions d'emploi
126	C. Options sanitaires
127	D. Mode de vie

Section	
I. CONCEPT	1
II. CONTRAINTES LIMITANT LE CHANGEMENT	4
A. Problèmes économiques	4
- Inflation	4
- Chômage	4
- Situation fiscale	6
- Redistribution du revenu	8
B. Facteur sociaux et politiques	9
- Pouvoirs juridiques: rôles des gouvernements fédéral et provinciaux	11
- Quelques considérations d'ordre démographique	12
III. FACTEURS LIMITANT LA FLEXIBILITÉ DU MOMENT DE DÉCIDER DE PRENDRE LA RETRAITE	19
A. Revenu au cours de la retraite	21
B. Marché du travail et conditions d'emploi	35
C. Facteurs de santé	47
D. Mode de vie anticipé	57
IV. RÉGIMES DE RETRAITE À L'ÉTRANGER	62
A. Résumé de l'expérience internationale	62
B. France	67
C. Suède	71
D. États-Unis	75
V. ARRANGEMENTS ACTUELS AU CANADA	80
A. Protection du revenu	80
B. Services d'hygiène du travail	109
C. Services sociaux	114
D. Cours pré-retraite	116





## L'ÂGE DE LA RETRAITE

Document à l'appui de l'exposé  
présenté au Comité spécial du  
Sénat sur les politiques relatives  
à l'âge de la retraite par le ministre  
de la Santé nationale et du Bien-  
être social

Le 14 décembre 1978

Publication autorisée par le  
ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

Revisée  
avril 1979



# l'âge de la retraite











